Electronic Monitoring in Canada

James Bonta
Suzanne Wallace-Capretta
Jennifer Rooney

Solicitor General Canada

May 1999

This report is also available on the Solicitor General Canada's Internet Site http://www.sgc.gc.ca

Public Works and Government Services Canada 1999

Cat No. JS4-1/1999-01

ISBN 0-662-64255-4

Acknowledgements

A number of people deserve recognition for their contribution toward the successful completion of this evaluation project. Without their on-going cooperation this report would not have been

First, our thanks to Diana Doherty, Tyson Sawchuck and Nadina Ouaida who were the principal research contractors in this project. From British Columbia, we would like to extend our appreciation to Brian Mason, Jim Cairns, Robert Watts, Tim Trytten, Karen Abrahamson, Matt Lang, Mark Coleman, Doug Godfrey, Dudley Mathieson, Al Riou and the staff from the EMP offices and Correctional Centres. As well, we would like to express our appreciation to Terry Lang, Rhonda Everson, Dana Wilkins, Bonnie Boulding, Carol Fiedelleck, Peter Guenther, Palmer Svaren, Wanita Koczka, Eileen Gorman, Karen Rust and the staff from Saskatchewan Community Corrections offices and Correctional Centres. Thanks to Marvin McNutt, Wanda Lundrigan, John Scoville, Mary Ennis, George Head, Bernardus Stroomer, Tom Mahoney as well as, the Probation, Institution and LRP staff in Newfoundland. Finally, thanks to Kevin McAnoy for his help coding the recidivism data.

Table of Contents

Acknowledgements *

Executive Summary *

Chapter I. Introduction *

The Promise of Technology for Effective Offender Supervision *

Does EM Widen the Net? *

Does EM Reduce Recidivism? *

A Cost-Effective Alternative? *

The Role of Treatment *

Chapter II. The Three Provincial EM Programs *

Data Collection Methodology *

Newfoundland: Highlights from the Interim Report (April, 1998) *

Saskatchewan: Highlights from the Interim Report (January, 1998) *

British Columbia: Highlights from the Interim Report (April, 1997) *

Chapter III. Client Selection and Program Processes *

The EM Offenders *

Program Processes *

Chapter IV. Program Effectiveness *

What Factors Relate to Program Success? *

Recidivism *

The Effectiveness of Sanctions: EM vs Probation vs Prison *

The Newfoundland Treatment Program *

Chapter V. General Summary and Conclusions *

References *

Executive Summary

Electronic monitoring (EM) is a relatively recent innovation intended to enhance compliance with house arrest. Offenders are placed under community supervision with the condition that they stay in their homes with some exceptions to attend work or other legitimate activities. Electronic monitoring equipment, often in the form of bracelets worn about the ankle, emit signals to a computer within the correctional agency ensuring knowledge about the offender's whereabouts. The goals of electronic monitoring programs vary. Some programs seek a less costly diversion of offenders from imprisonment and others look to reduce the risk of re-offending.

EM programs were first established in the United States in the 1980s and their use has spread to other countries around the world. In Canada, EM programs are in operation in four provinces. The present evaluation focused on EM in three provinces: British Columbia (B.C.), Saskatchewan and Newfoundland. Although the three provinces used similar equipment, how the programs operated varied across location. Two of the programs (B.C. and Newfoundland) are corrections based, selecting sentenced inmates from area prisons. The EM program in Saskatchewan is court based where the judge places offenders on probation with a condition of electronic monitoring. Differences also exist in terms of supervision and treatment requirements. EM offenders in B.C. are supervised by institutional correctional officers while probation officers provide the supervision in the other provinces. In Newfoundland, EM offenders are required to attend an intensive treatment program offered in the community.

Many of the evaluations reported in the literature are plagued by the lack of adequate comparison groups and controls for offender risk and needs. As a result, there is evidence suggesting that many EM programs widen the correctional net. That is, they target relatively low risk offenders who would function well without the additional controls imposed by EM. The present evaluation not only used comparison groups of inmates and probationers, but also introduced controls for offender risk. Thus, we were in a position to investigate the impact of EM, and treatment, on offender recidivism.

Whether the EM program was corrections or court based, there was no relationship to program completion. Successful completion of EM ranged from 86% to 89% across the three provinces. Although the general type of EM program was not important in terms of program completion, it did have an effect on how offenders and staff viewed EM. Offenders who were supervised by probation officers had more favourable views of the staff than the offenders supervised by correctional officers. EM offenders from all three sites also felt that EM benefited them and that the program would prevent them from returning to crime. On the other hand, staff was quite sceptical of the program and its impact on offenders.

The longer term impact of EM was evaluated using one year, post-conviction information. Comparisons with inmates and probationers, after controlling for offender risk and needs, found that EM had no effect on recidivism. That is, the recidivism rates were comparable for all three groups. Considering that the EM offenders and probationers had similar recidivism rates, the results support the conclusion that EM programs tend to have a net-widening effect. The one potential benefit of EM was that it appeared to enhance attendance in treatment. In Newfoundland, offenders who were on EM were more likely to stay in treatment than probationers without an EM condition.

The general offender rehabilitation literature strongly suggests that structured, cognitive-behavioural rehabilitation programs are effective in reducing recidivism. The compulsory treatment program required for EM offenders in Newfoundland was independently evaluated and found to be a promising treatment program. An effect for treatment was found when considering the risk levels of the offenders. That is, for the higher risk offenders who received treatment the recidivism rate was 31.6%. For the high risk offenders who did not receive treatment that rate was 51.1%.

There are two general findings that have important implications for policy and practice. First, we found no evidence that EM has a more significant impact on recidivism than the less intrusive, and less costly, correctional measure of probation. Thus, the "value added" of EM programs appears limited. Second, cognitive-behavioural treatment programming targeting higher risk offenders (not necessarily the highest risk) was associated with significant reductions in offender recidivism. Continued support of treatment programs for higher risk offenders, perhaps married with EM to increase treatment attendance, is suggested.

Chapter I. Introduction

During the 1980s and early 1990s, like many countries, Canada experienced significant prison population growth. Between 1989 and 1995, the prison population grew by 22% in federal penitentiaries and 12% in provincial prisons (Canada, 1996). Internationally, Canada imprisons 129 individuals per 100,000 population. Although this rate is less than that of the United States (645/100,000), it is higher than the rates found in many European countries. For example, the incarceration rate in Norway was 84 per 100,000 in 1996 (Canada, 1998). Concerns over high incarceration rates and their associated costs have spurred many governments to seek ways to decrease prison populations or at least manage their growth.

Numerous suggestions have been made, and tried, in attempts to manage correctional population growth. They range from decriminalising certain acts to noncarceral sentencing options. Over the past two decades, governments have intensified their search for effective alternatives to incarceration. One relatively recent innovation has been the electronic monitoring of offenders in the community.

The Promise of Technology for Effective Offender Supervision

The first report of the use of electronic monitoring in the supervision of an offender was in 1984. Apparently inspired by a Spiderman cartoon, Judge Jack Love from New Mexico ordered the placement of an electronic device on the ankle of an offender to ensure his whereabouts (Fox, 1987). Essentially, electronic monitoring (EM) began as a method to enforce house arrest because it permitted the monitoring of the offender from a remote location. Today, the technology allows a number of options for monitoring the offender. A computer can dial the telephone in an offender's home at random intervals in order to confirm his/her location. An alarm can sound if the offender strays out of range from the base unit in the home. Video cameras can be mounted near the telephone to verify visual contact and offenders can even provide breathalyser tests to ensure compliance with drug and alcohol abstinence conditions. The role of the private sector in providing

the technology and the inherent competition for business will undoubtedly bring new possibilities.

Early uses of EM were limited to the monitoring and supervision of probationers. However, by 1989 probationers represented only one-quarter of the clientele. The majority of offenders in EM programs were inmates for whom EM offered a less costly sanction than incarceration. The use of EM has grown significantly. A 1989 U.S. survey (Renzema & Skelton, 1990) found 37 states using EM with 6,490 offenders on the program on any given day. The United Kingdom and other European countries have also introduced EM (Mortimer & May, 1997).

The first Canadian use of EM was in British Columbia (British Columbia Corrections Branch, 1995). It began as a pilot program in Vancouver (1987) and it was intended to provide a less costly alternative to incarceration for selected offenders. By 1992, EM was available throughout the province except in the most sparsely populated areas. In 1996, the EM program managed 300 offenders on an average day. Early reports of the program suggested that it produced a cost savings (compared to incarceration) and that it provided a number of benefits to the offender (Mainprize, 1992, 1995).

Undoubtedly, the British Columbia experience influenced other provinces. EM programs were introduced in Saskatchewan in 1990 and Newfoundland in 1994. The Yukon Territory has EM as an option, but it has never been used. More recently Ontario introduced an EM program in 1996. Ontario had earlier experimented with EM in 1989 but abandoned the program partly because an evaluation found it not to be cost-effective.

Does EM Widen the Net?

The original intention of EM was to enforce house arrest. Gradually it became a community-based alternative to incarceration. That is, offenders who would normally be imprisoned could instead be placed into an EM program. One of the major issues in any alternative to incarceration program is the possibility that the offenders given the "new" alternative would have received a community sanction were it not for the program (Nuffield, 1997). Consequently, the alternative sanction would not represent a true alternative. Rather, it would actually *increase* the costs of corrections.

A cursory review of the characteristics of offenders and program eligibility criteria reveals a portrait of an alternative program that seems to target relatively low risk offenders (see Table 1). Most programs exclude offenders who have a record of violence, which is understandable considering public sentiment. However, there are additional and sometimes, stringent screening criteria. For example, some programs deal almost exclusively with offenders convicted of impaired driving offences (Lilly et al., 1992; McGowan, 1988). The eligibility criteria often screen out from EM programs many offenders. For example, of 1,088 referrals, only 216 (19.9%) were accepted into the EM program in Marion County, Indiana (Maxfield, & Baumer, 1990). Similarly, the pilot EM project in Ontario accepted 28.6% of the 552 inmates referred to the program.

Table 1. Characteristics of EM Participants

Study	Selection Criteria
Ball et al. (1988)	"approved by presentence investigation...each inmate have a good record"
Baumer et al. (1993): a) post-conviction	Nonviolent, "suspendable" offences
b) pretrial	Minor, nonviolent offences

c) juveniles	Eligible for probation/suspended sentence
Denton (1988)	Employed, DWI and attending counselling
Lilly et al. (1992)	91.5% DWI and traffic offences
Maxfield & Baumer (1990)	Nonviolent, no parole violators or offenders showing "irresponsible behavior"
McGowan (1988)	88% DWI offences
Nee (1990)	Police and prosecutor selected eligible cases
Ontario (1991)	Low risk offenders
Rogers & Jolin (1989)	98% nonviolent offenders
Roy (1997)	"stringent and limited to those who have strong family support"
Whittington (1987)	80% DWI, "stable residence and employment", "selected lowest risk"

Defenders of EM have argued that these programs must begin with low risk offenders in order to gain public credibility. Once the program is established as a viable option, then it could expand to include higher risk offenders for whom EM is a true alternative to incarceration. The evidence on changes in offender profile with time is unconvincing. To illustrate, Pride, Inc. is one of the largest and longest running EM programs in the world. Lilly, Ball, Curry and McMullen (1993) examined changes in the types of offenders who went through the program over a seven year period. There was a decrease in the proportion of DWI offenders (from 67.4% to 53.7%), but this was offset by an increase in offenders convicted of driving under suspension (24.5% to 53.7%). Overall, traffic and liquor offenders comprised 94.2% of the EM participants at the beginning of the program and 91.7% seven years later.

To summarise, the prevalence of low risk offenders in the EM programs described in the literature suggest a net-widening effect. There is very little evidence that EM has provided a true alternative to incarceration. If this is true in the general case, then these findings also have implications for the cost-effectiveness issue discussed later in this report.

Does EM Reduce Recidivism?

As with most criminal justice sanctions, there is the expectation that a reduction in re-offending will occur. Evaluating the impact of EM programs on recidivism has been extremely problematic. First of all, to the best of our knowledge, there are only three studies that approximate an experimental methodology with random assignment (Cullen, Wright, & Applegate, 1996). Secondly, there are very few evaluations with appropriate comparison groups. The majority of reports on EM are limited to descriptions of outcome without any comparison groups. The results from these reports are difficult to interpret since so many of the programs deal with low risk offenders (Table 1). Thus, the high program completion and low recidivism rates reported by these studies may simply reflect the low risk nature of the offenders and not the impact of the program - Petersilia's (1988) "cream puff" factor.

Table 2 presents the results of studies that report *any* outcome data. We are quite generous here,

including studies that have questionable comparisons and outcome measures. Unfortunately, with respect to the recidivism results, none of the studies specified the length of follow-up preventing any meaningful interpretation of this information. This summary sketch serves to highlight the poor methodological quality of most EM evaluations. The table also highlights another major problem with interpreting the success of EM. It is the problem of short program duration. In most EM programs, the offenders participate for periods of less than three months. For example, McGowan (1988) found an average stay of 36 days in EM. In the Pride program (Lilly et al., 1992), 78% of the offenders were serving sentences of less than three months. Such short stays increase the likelihood that even higher risk offenders may complete the program without incident. Thus, for a number of reasons, the high program success rates are misleading and difficult to interpret.

Table 2. Program Completion and Recidivism Outcome on EM

Study	Subjects	Days on EM	Success Rate (%)	Recidivism Rate (%)
Ball et al. (1988)	39 pre-jail	44	92.3	5.1
	87 post-jail	55	70.1	3.5
Baumer et al. (1993)	219 pretrial	76	73.1	
	78 postconviction	56	80.8	
Beck et al. (1990)	357 parolees	126	87.0	
Lilly et al. (1992)	415 probationers	48% < 30	97.0	11.1
Lilly et al. (1993)	Not reported	76.2	91.3	17.2
Maxfield & Baumer (1990)	216 bailees	90 days <	73.0	
	153 parolees	90 days <	81.0	
Mortimer & May (1997)	375 "curfews"	126	87.0	
Ontario (1991)	158 inmates	44	88.0	
Renzema & Skelton (1990)	1,296 mixed	79	75.1	

A Cost-Effective Alternative?

One of the promises of EM programs is reduced correctional costs. Unfortunately, because many EM programs appear to target lower risk offenders and run the risk of widening the correctional net, estimating the true cost savings is difficult. The cost-benefit analyses that have been reported in the literature have been equivocal. Ball et al. (1988) reported the results from two analyses using different assumptions. In one analysis it cost more to keep offenders in EM than in jail and in the second analysis it cost less. The Ontario pilot project cost $216,000 more than incarceration

(Ontario, 1991). Mainprize (1992) observed that the original plans for the British Columbia program called for five officers to supervise 150 offenders. However, the Vancouver pilot project had five officers supervising 25 offenders. It was estimated that a province wide implementation to supervise 175 offenders would require 44 additional officers.

A serious problem with many cost-effectiveness analyses is the calculation of the per diem incarceration costs. The typical estimate is based upon the costs of staffing, meals, clothing and other services. Thus, the "cost" for incarcerating an offender often exceeds $100 per day. However, once an institution is staffed and operating, the cost for incarcerating an additional individual drops dramatically. Staff salaries account for the majority of the expenses in operating an institution. Once staffing costs are fixed, any additional costs are limited to food, clothing and services. These added costs may amount to only a fraction of the average annual costs. Only if new facilities are not constructed or existing ones closed, can significant cost savings be realised.

Related to the potential cost-savings is the impact of EM on incarcerated populations. To produce significant cost-savings, EM programs must impact on the size of the custodial population (Lilly, 1992). In many studies, the proportion of offenders in EM programs to the prison population has been typically too small to have an impact. The stringent eligibility criteria for many programs limit the potential for EM to have an influence on the imprisoned population. Sometimes, even the voluntary nature of the programs has led to bizarre situations. For example, in an evaluation of a program in Kentucky, some offenders *refused* EM knowing that they would be released early because of overcrowding in the jail (Ball et al., 1988).

The possibility that EM may not offer an inexpensive alternative is evidenced by the widespread use of user fees in the United States. Approximately two-thirds of EM programs in America require offenders to contribute financially to the programs. Slightly more than half of the programs charged between $100 and $300 in monthly fees rising as high as $450. In Kentucky, monthly fees were calculated based upon a maximum of "25% of the offender's net weekly household income" (Ball et al., 1988, p. 82). Although most jurisdictions have policies that may waive the fees, it is unclear as to how often fees are waived.

Most importantly, arguments for the cost-effectiveness of EM programs are usually based upon comparisons to incarcerated offenders. Without controls for offender risk, such comparisons misinform policy-makers and the public. If significant proportions of EM participants are low risk offenders (recall Table 1), it is possible for these offenders to conduct themselves successfully in the community without the additional controls imposed by EM. Therefore, a more appropriate comparison may be probationers, or at the very least, inmates who are matched on offender risk level to the EM participants.

The Role of Treatment

For most intermediate sanctions, offender treatment services have been rarely considered (Cullen et al., 1996). In the case of EM, the problem of providing treatment is compounded by a number of factors. First, because EM is a method for ensuring house arrest, the movement of offenders is restricted. This can create obstacles in taking advantage of available treatment programs. For example, Nee (1990) found that over 50% of the offenders in their EM program were confined to their houses for over 16 hours per day.

Also mitigating against the delivery of treatment services are the conflicting thoughts about how EM programs control criminal behaviour. Two views are typically presented. The most frequent opinion is that EM is a deterrent. Like any other sanction, punishment controls the behaviour and therefore, offender treatment is not necessary. The second view, advocated by Ball and Lilly (1986) is that EM is actually rehabilitative. By being forced to stay at home and supposedly out of trouble, the offender is able to "internalize incentives for good behavior". Other than isolating offenders from criminal associates, it is difficult to see how being at home in some sort of quiet reflection will help resolve such typical offender problems as substance abuse and unemployment.

In summary, treatment programming is rarely a feature of EM. The reasons for this state of affairs are many. The fact remains that there is no compelling evidence from the EM literature or the general literature that correctional sanctions without a direct service component will lead to lowered recidivism (Cullen et al., 1996; Gendreau, Cullen & Bonta, 1994). Rather, some reviews of the literature suggest that sanctions by themselves are associated with increased recidivism (Andrews & Bonta, 1998).

Chapter II. The Three Provincial EM Programs

Three provinces participated in the evaluation of their EM programs: British Columbia (B.C.), Saskatchewan, and Newfoundland. Although all three programs used very similar equipment (ankle bracelets with centralised computer monitoring), they differed in client targeting and program operation. The variation in EM programs made it possible to evaluate whether the type of client, how they were supervised, and the correctional context were important for the effectiveness of EM supervision. In order to document these variations, an extensive range of information was collected and interim reports for each province were completed. The interim reports did not combine information across provinces nor did they include recidivism information. This section summarises the general methodology and findings from the interim reports.

Data Collection Methodology

Standardised procedures and data collection instruments were applied across all three sites. The offenders and staff completed a number of questionnaires (copies of the questionnaires are available upon request). For the offenders, there were three sets of questionnaires. The first questionnaire, called the Self-Report Questionnaire (SRQ), asked offenders about their criminal history and personal-social situation. Where possible, the information was verified with official records. Information from the 78 item SRQ was used to calculate risk-need scores for the Level of Service Inventory - Revised (LSI-R; Andrews & Bonta, 1995) and the Manitoba Risk-Needs classification instrument (Bonta, Parkinson, Pang, Barkwell, & Wallace-Capretta, 1994). Both of these risk-needs instruments have demonstrated empirical validity in the risk-needs classification of offenders. Motiuk, Motiuk and Bonta (1992) have also shown that reliable offender risk-needs information can be derived from the paper and pencil SRQ. The calculation of offender LSI-R and Manitoba Risk-Needs scores permitted an empirically based assessment of the risk and needs level of offenders under supervision. With this information, we were in a position to evaluate whether EM had an effect on recidivism after controlling for offender risk-needs scores.

The second questionnaire asked offenders to describe their views of the EM program (e.g., what were the benefits of the program, whether it caused them hardships, etc.). The third set of questions asked about the offenders' relationship and their views regarding the supervising officers. The supervising staff completed a parallel set of questionnaires on how they saw the program and their views of the offenders' performance on the program. Participation was voluntary and the information was for research purposes only. Compliance rates were relatively high. For example, for the SRQ compliance rates ranged from 73.2% in B.C. to nearly 100% in Newfoundland. Offenders returned their questionnaires in sealed envelopes that were collected by research staff. The offenders completed the SRQ at the beginning of EM placement. The remaining two questionnaires concerning the program were completed by the offenders and the officers at the end of the placement. Whenever possible, offenders who violated EM conditions and were returned to prison completed the "exit" questionnaires in prison.

Offenders also agreed to have their correctional and program files reviewed by research staff. Some of the file review information was used to corroborate the SRQ and provide additional information about the offenders and their program experience. Except for Saskatchewan, where a small sample

of female offenders participated (n = 26), all the EM offenders were males. The present report is based on only the 262 male offenders. For each provincial site, a prison comparison sample was constructed (total sample size of 240). Efforts were made to select the inmates using the EM eligibility criteria from the particular province. The inmates completed the SRQ only and they gave permission to have their files reviewed. In Newfoundland and Saskatchewan, information on 30 probationers (without EM supervision) was collected. All sets of questionnaires, with slight modifications, were given to the probationers.

Finally, the EM program in Newfoundland required the offenders to attend an intensive and highly structured treatment program. This program received an independent assessment as to how closely the treatment program followed the principles of effective offender rehabilitation. The participants in the treatment program also completed a questionnaire concerning their views of treatment and their counsellors.

Data collection began in late 1995 and, in the case of Newfoundland, continued to September 1997. Post-program recidivism information was gathered from the R.C.M.P.'s Criminal History records as well as provincial records (court and correctional). Recidivism was defined as a reconviction within one year of program completion. During the course of conducting the post-program follow-up, we found that 25 offenders from B.C. had changed their original group status from the prison comparison sample to the EM program. Part way through the project, the province implemented a recruitment drive for the EM program and 25 inmates from the original prison comparison group were subsequently placed into EM. As a result, we re-assigned these 25 offenders into the EM group for this report. Thus, only SRQ and some file information were available for these offenders explaining some of our missing data. The interim report on the program in B.C. did not account for this shift in group membership. Therefore, the results comparing EM offenders with the prison comparison group reported in the interim report no longer apply.

The final group membership for all three provinces is shown in Table 3. Newfoundland had the smallest EM program, and with the mandatory treatment requirement, yielded the fewest number of subjects. The probation samples from Newfoundland and Saskatchewan were small and the results from these comparisons should be interpreted with caution.

Table 3. Group Membership by Province

	Group		
Province	**EM**	**Probation**	**Prison**
Newfoundland	56	17	100
British Columbia	125	-	75
Saskatchewan	81	13	65
Total	262	30	240

Newfoundland: Highlights from the Interim Report (April, 1998)

The EM program in Newfoundland was established in November 1994. When the study began, EM was limited to the city of St. John's. EM in Newfoundland is a corrections based program.

Nonviolent offenders, of moderate risk to re-offend, were drawn from the local prison and placed on temporary absences with an electronic monitoring condition. (Low risk offenders were given temporary absences without EM). In addition to EM surveillance, the program participants were required to participate in the Learning Resources Program (LRP) provided by the John Howard Society of Newfoundland. The LRP is an intensive treatment program offering nine hours per week of group, cognitive-behavioural programming. The major treatment targets are substance abuse and anger management. Individual counselling related to employment and other personal needs are provided in addition to the group programs.

The Newfoundland program was the smallest of the three provinces and it had difficulty filling the groups offered by the LRP. As a result, the treatment program was also opened to offenders under regular probation orders. A small sample of 17 male probationers volunteered to participate in the research.

In March 1996, Dr. Paul Gendreau from the University of New Brunswick conducted an independent assessment of the LRP using the Correctional Programs Assessment Inventory (CPAI). The CPAI (Gendreau & Andrews, 1996) is a structured approach to evaluating how well a program corresponds with what is known about effective offender rehabilitation. In the absence of direct information about a program's impact on recidivism, the CPAI provides an estimate as to how successful the program may be in reducing recidivism. Programs are assessed along a number of categories (e.g., client assessment, staff characteristics, etc.) identified by research to be associated with reduced recidivism. The results of the assessment of the LRP placed the program in the top 10% of 230 programs evaluated using the CPAI. Thus, there was reason to believe that the programming aspects of the LRP were reasonable and potentially effective.

Fifty-six male offenders were placed in the EM program and all but two attended the LRP (these two offenders were fully employed and therefore, they were not available to attend treatment). Slightly more than half (56.3%) of the offenders fell in the medium and high classification ranges of the LSI-R. Consequently, the EM program did not appear to have a significant net-widening effect and the program was relatively successful in targeting those offenders that it was designed to manage. Despite the fact that most participants in the EM program were moderate to high risk, successful program completion rates were high. EM offenders averaged 72 days in the program and 87.5% completed the program without committing a new offence or a serious breach of conditions. This completion rate was significantly higher than for the probationers who attended the LRP (52.9%; $\chi^2 = 7.09$, $p < .01$). Although the probation sample size was quite small ($n = 17$), the results suggested that the additional requirements of EM and perhaps the threat of a return to prison for non-cooperation ensured that the EM offenders completed the program.

Upon leaving the program, offenders, probation and treatment staff completed questionnaires on their views of EM and the LRP. The offenders did not find EM very disruptive to their lives and 86.2% of them thought that the EM program would keep them away from crime (only 10-15% of the staff felt that EM would have a long-term effect on recidivism). Similarly, when asked about the lasting effects of treatment, 14% of the probation officers thought that treatment would be effective in avoiding recidivism. Surprisingly, only 20% of the LRP staff thought that treatment would reduce recidivism. These pessimistic estimates by staff may reflect the relative newness of the programs (both EM and LRP) and uncertainty about their impact.

Finally, offenders gave very favourable ratings to probation and treatment staff. Slightly more than 70% of the offenders rated their probation officer as "interested in helping me". Eighty per cent of the offenders endorsed this statement when asked about their treatment staff. Two-thirds of the offenders felt that the treatment staff "gave me real help" (only 37.5% of the offenders felt this way about their probation officers). In summary, the EM program, together with the LRP, were viewed as a beneficial experience by the offenders.

Saskatchewan: Highlights from the Interim Report (January, 1998)

The EM program in Saskatchewan is court based. That is, the Court places offenders on intensive probation with a condition of electronic monitoring. Although probation sentences can last up to three years, the EM condition usually does not last longer than six months. EM began as a pilot project in 1990 and by 1996, EM was available to the courts across the province. At the time of the study, the Saskatchewan EM program was the second largest in the country. There were approximately 90 offenders in the program on any given day.

Data were collected on 81 male and 26 female offenders sentenced to the program in three sites (Regina, Saskatoon and Prince Albert). Also available to the courts was an Intensive Probation Supervision (IPS) program, which was very similar to the EM program. Placement into the two programs was at the discretion of the Court, supervision was conducted by probation officers, and in both programs the supervision was more intensive than traditional probation. The major difference was that one program included EM. As a result, information was also collected on a small sample of 16 IPS offenders (13 males and 3 females).

The IPS offenders scored higher on the risk-needs scales than offenders in the EM program. This finding was surprising because we expected the EM offenders, who were under more restrictions, to represent a higher risk group of offenders. In addition, nearly 30% of the EM offenders were classified low risk by the LSI-R and the Manitoba Risk-Needs scale. Together, these two findings led to the conclusion that in Saskatchewan, EM widened the correctional net. To lend further support to this conclusion, we found program success rates did not improve with the electronic monitoring option. The findings, although not statistically significant, actually went in the opposite direction. Probationers *without* electronic monitoring showed higher success rates than probationers in the EM program (93.8% vs 84.0%).

There was some evidence, however, that EM successfully targeted subgroups of moderate risk offenders. Saskatchewan has Canada's highest incarceration rate of Aboriginal offenders. One of the goals of the EM program in the province is to target Aboriginal and female offenders and provide them with an alternative to incarceration. In this regard, a significant proportion of EM participants was of Aboriginal origin and they tended to be higher risk than the non-Aboriginal offenders in the program. Thus, the EM program appeared to function as an alternative to incarceration for Aboriginal offenders. Similar findings were found with the female offenders in the EM program. The women scored higher on the risk-needs scales than the men suggesting that were it not for the EM program, these women would likely have been incarcerated.

On average, the probationers under electronic surveillance spent 20 weeks in the program and were seen weekly by their supervising officer. When the EM participants were asked about the program and their supervising probation officer, the responses were generally positive. Over ninety per cent (92.6%) of the offenders described their probation officers as providing "real help" and 88.6% said that they felt their probation officer understood their problems. Finally, the offenders were more optimistic that the program would help them to avoid further crime than the probation officers (85.4% vs 40.6%).

British Columbia: Highlights from the Interim Report (April, 1997)

British Columbia was the first province to establish an electronic monitoring program (1987) and it has become the largest program in Canada. The average daily count on the program often exceeded 300 offenders. The program is corrections based. However, unlike the EM program in Saskatchewan and Newfoundland, there is no particular effort to target moderate risk offenders or to require treatment attendance. The criteria for participation are: a) minimum risk to the community, b) nonviolent, and c) no more than four months remaining in his/her sentence.

One hundred male offenders participated in the study (this number increases to 125 as we explained earlier in this report). The offenders all came from the Fraser region and were fairly representative of EM offenders across the province. As the eligibility criteria for the EM program were quite

restrictive, the possibility of a net-widening effect was increased. Thus, it was not surprising to find some evidence to support a conclusion of a net-widening effect. Approximately 25% of the EM participants were classified minimum risk offenders and the average length of time in the program was the shortest of all three provinces: 37.3 days (n = 125). Although the successful program completion rate was high (89.3%), the relatively low risk sample and short stay on the program could explain this finding.

Unlike the EM programs in Newfoundland and Saskatchewan, the supervising staff in British Columbia was re-assigned to community supervision duties from their positions within prisons. That is, most EM supervisors were correctional officers rather than probation officers. The supervising staff was quite pessimistic about the crime control benefits of the EM program. Only 8% of staff felt that the program would prevent future crime. Offenders, on the other hand, were more optimistic of the crime prevention benefits of EM with 59.8% saying that they were unlikely to commit further crime. Added to this was the finding that 53.6% of the offenders reported that their supervising officers did not provide any "real help".

Chapter III. Client Selection and Program Processes

The interim reports focused on the preliminary findings specific to the province where the program operated. Only cursory, across province comparisons were made. A few comparisons were made to the probationers but none to the inmate samples. These comparisons are important to evaluate EM relative to other forms of correctional control. Finally, one year post-program recidivism information became available. The present report combines the data across sites and includes an analysis of the impact of EM on recidivism. Therefore, we are in a better position to evaluate the relative merits of the different EM programs.

All three programs shared electronic surveillance as a method for supervising offenders in the community, but they also had some unique features. Although there may have been some unmeasured influences specific to a site, the major differences among sites allowed us to address some of the following questions:

- Does net-widening occur?
- Does it matter whether the offenders are referred from corrections or the courts?
- What is the effect of using probation officers as opposed to correctional officers for supervising EM offenders?
- Does treatment add value to the EM program?
- Does EM have an effect on recidivism after the monitoring stops?

Answers to these questions are presented in this report.

The EM Offenders

Information was collected on 262 offenders who participated in the EM programs from the three provinces. There was considerable variability in the personal-demographic characteristics of the EM offenders across the three provinces (Table 4). The offenders from Newfoundland showed the lowest levels of social achievement and relatively high levels of substance abuse. Their unemployment rate was 71.4% and the average grade completed in school was 9.3. Half of the offenders in the Newfoundland program reported problems with alcohol abuse and 36.4% had a current drug abuse problem. The EM participants from Saskatchewan had the lowest rates of drug abuse (17.3%) and most were married or living common-law (59.3%). Moreover, 49.1% of the offenders for whom we had ethnicity information were of Aboriginal origins (including Métis).

Table 4. Characteristics of EM Offenders by Province

Characteristic	n	BC	SK	NF	F/χ^2	p
Age (years)	261	30.9	31.4	28.8	1.51	ns
Grade completed	260	10.9	10.8	9.3	14.22	.001
Unemployed (%)	261	44.0	36.3	71.4	17.53	.001
Alcohol abuse (%)	260	32.3	50.6	50.9	9.10	.01
Drug abuse (%)	260	37.1	17.3	36.4	10.05	.01
Aboriginal (%)	234	4.8	49.1	0.0	73.41	.001
Living Arrangement (%):	229				41.15	.001
Spouse/Common-Law		25.3	52.0	45.5		
Alone/Single parent		9.1	14.7	10.9		
Other/Group		43.4	13.3	5.5		
With Parents		22.2	20.0	38.2		
Marital Status (%):	262				16.41	.01
Single		53.6	32.1	51.8		
Separated/Divorced		14.4	8.6	7.1		
Married/Common-law		32.0	59.3	41.1		

Notes: Numbers vary due to missing information; ns = nonsignificant.

Table 5 summarises criminal history and risk-needs characteristics of the EM offenders. Surprisingly, the offenders from Saskatchewan had the highest number of prior convictions (an average of 10.3). Considering that they were given probation, the condition of EM may have been viewed as an added control needed to deal with these offenders in the community rather than in prison. It is also possible that the offenders who were in the EM program in Saskatchewan may have had a less serious criminal history. For example, the Saskatchewan EM participants had the fewest number of prior incarcerations (48.1%). With respect to the type of offence committed, the B.C. offenders showed the highest rates of liquor/traffic offences (38.4%) whereas the offenders in Newfoundland demonstrated the lowest rates of crimes against person (5.4%). Interestingly, three out of ten (30.7%) offenders in the B.C. program had been in the electronic monitoring program before.

The most important finding shown in Table 5 is that the offenders in the Newfoundland EM program were higher risk, as measured by the LSI-R, than the offenders from the other two provinces. The results from the Revised Manitoba Risk-Needs instrument, although in the expected direction, did not differentiate the three groups at a statistically significant level. The reason for this is probably because the Manitoba classification instrument has a smaller range of scores (0 - 22) than the LSI-R (0 - 54) and therefore, it is less capable of making finer distinctions among groups.

Table 5. Criminal History and Risk Factors of EM Participants by Province

Variable	n	BC	SK	NF	F/χ^2	p
# prior convictions	234	5.5	10.3	4.4	6.56	.01
Most Serious Offence (%):	262				23.58	.01
Person		15.2	23.5	5.4		
Property		30.4	40.7	33.9		
Drug		9.6	14.8	17.9		
Liquor/Traffic		38.4	17.3	28.6		
Other		6.4	3.7	14.3		
Criminal history (%):						
% Incarcerated	262	70.4	48.1	71.4	12.35	.01
% Parole/probation violation	262	41.6	39.5	41.1	.09	ns
% Violent history	261	30.4	39.5	16.4	8.31	.05
% Prior EM	251	30.7	3.7	1.8	36.69	.001
LSI-R	260	20.2	20.3	24.8	7.18	.001
Manitoba-Revised	262	9.8	9.4	10.7	2.53	ns

Notes: Numbers vary due to missing information; ns = nonsignificant

When we combine information from Tables 4 and 5, we are led to conclude that the offenders in the Newfoundland EM program represent a higher risk and higher need group. They scored higher than their counterparts from the other provinces on the LSI-R, were less educated, more likely to be unemployed and evidenced substance abuse problems at least equal to offenders from the other two provinces. At the other end of the spectrum, EM participants in B.C. appeared to be the lowest risk group of EM offenders. Their similarities to the Saskatchewan group (similar risk-needs scores, age, grade, and employment status) raise the possibility that a non-custodial alternative would have been sufficient for many of these offenders. This possibility is explored further later in this report.

Program Processes

The three EM programs investigated in this study had some very fundamental differences in their operation. Two programs (B.C. and Newfoundland) were corrections based and one was court based (Saskatchewan). In Saskatchewan and Newfoundland, the EM offenders were supervised by probation officers and in B.C. they were supervised by correctional officers assigned to work in the community. The Newfoundland program specifically targeted moderate risk offenders and required

the offenders to attend a structured, intensive treatment program. The average length of time that the offender was in the program also varied across provinces. The offenders in Saskatchewan had the longest time in EM (139.3 days), followed by Newfoundland (71.6 days) and B.C. (37.3 days; $F(2, 254) = 151.91$, $p < .001$). All of these factors, along with others, can influence the experiences of offenders and how they and staff viewed the program. In turn, these program processes and "consumer" perceptions can potentially impact on program outcome.

Offenders' Views of EM. Upon completion of electronic monitoring, or if failed and imprisoned, the offenders were asked to complete a series of questions asking them about the program. The results from the exit questionnaires are shown in Table 6. In general, the offenders who participated in the EM programs reported that they were given sufficient information about EM prior to their placement. When questions were asked about the inconveniences caused by the program, offenders from B.C. reported the least amount of dissatisfaction. Only 16% found EM to be more difficult than expected, considerably less than in the other provinces (41.5% in Saskatchewan and 37.9% in Newfoundland). The B.C. participants also reported less embarrassment with wearing the equipment and fewer disruptions in daily routines.

Table 6. Offender Exit Questionnaire Results (% Agreeing)

Question	n	BC	SK	NF	χ^2
Given enough information about EM	193	88.0	92.3	85.7	1.18
EM was more difficult than expected	194	16.0	41.5	37.9	14.52***
Equipment was uncomfortable	194	23.0	30.8	20.7	1.64
Wearing the equipment was embarrassing	194	24.0	58.5	55.2	22.6***
EM affected my daily routine	193	62.6	76.9	86.2	7.73*
Frequency of calls was too frequent	192	4.1	6.2	20.7	7.22*
Officer visits caused problems	190	6.2	9.4	20.7	4.67
Most frequently cited problem:	183				
No freedom		36.2	34.4	35.7	
Following rules/curfew		16.0	18.0	7.1	
Interfered with family life		1.1	4.9	3.6	
Interfered with work		3.2	11.5	0.0	
No problems mentioned		17.0	11.5	17.9	

Notes: Numbers may vary due to missing information; *** $p < .001$; * $p < .05$

The overall impression given by the B.C. participants was that the program was relatively easy to follow. We suspect that this finding may have been influenced by the fact that the EM offenders in

B.C. had the shortest period of time in the program thereby making the program more tolerable. Although the number of days in the program was related to the offenders' reports of difficulties, statistical analysis controlling for the length of time in the program still found the B.C. offenders reporting the fewest problems with EM.

EM programs are often thought to provide benefits beyond cost savings for institutions. The vast majority of the offenders reported positive attitudes toward the EM program. When given the statement "electronic monitoring was a fair program for me", 90.1% agreed (responses ranged from 84.6% in Saskatchewan to 94.9% in B.C.). In addition, 90.6% reported that EM was a "good correctional program" and 85.7% said that they would recommend the program to other offenders.

Almost all of the EM participants (95.3%) saw personal benefits resulting from their participation. The offenders were asked to rate various advantages of the program. The results are shown in Table 7. Maintaining contact with the family was the most frequently endorsed benefit from the program regardless of where the program was given. From the offenders' perspective this was seen as more important than employment related activities. Between province differences were found with respect to maintaining employment and attending treatment. Offenders from the Newfoundland program were less concerned about EM allowing them to maintain employment compared to the offenders from the other provinces. This however, may be due partly to the high unemployment rates for the Newfoundland participants and the fact that the EM program required attendance at the LRP. As shown in Table 7, the offenders in the Newfoundland program rated attending treatment as a far more important benefit of the program than did the offenders in B.C. and Saskatchewan.

Table 7. Perceived Benefits from the EM Program: Offenders' Views (% Agree)

Benefit	n	BC	SK	NF	p
Contact with family	180	86.3	79.3	88.9	ns
Care for children	167	37.6	44.6	50.0	ns
Seek employment	173	44.0	58.9	57.7	ns
Maintain employment	177	61.7	72.9	41.7	.05
Attend treatment	173	45.1	66.1	88.5	.001

Notes: Numbers vary due to missing information; ns = nonsignificant

Offenders' Views of their Supervisors. Upon completion of the EM program, the offenders were asked a number of questions about their supervising officer. For community correctional staff, supervising offenders involves both monitoring offenders to ensure compliance with the conditions of temporary absence or probation and assisting the offender in adopting a more prosocial lifestyle. This latter function requires some element of respect and willingness from the offender to follow the guidance of the supervising agent. Supervisors who are seen as more empathic and understanding may be expected to have a more positive influence on their clients.

Table 8 shows the results from the questions asked to the offenders about their supervisors. In general, the results show that the supervisors in B.C. were seen as the least helpful and least open to discussing personal issues. We interpret this finding within the context of the roles of the

supervising officers. In B.C., most of the supervisors were selected from the ranks of institutional staff who were less likely to have a played a helping role and more likely to have experiences involving confrontation and enforcement when interacting with offenders. Supervision in the other two provinces was by probation officers who, perhaps as a result of experience and training, relied more on interpersonal skills to influence offenders than did the officers in B.C.

Table 8. The Offenders' Views of their Supervising Officers (% Agree)

Question	BC	SK	NF	NF*	p
Can talk about personal problems	42.9	82.8	79.3	85.7	.001
Interested in helping me	73.5	95.3	89.7	100.0	.001
Gave me real help	46.4	90.6	75.0	96.4	.001
Directed my life	28.6	56.3	51.7	48.3	.001
Met me because he had to	46.9	78.1	62.1	75.0	.001
Would have changed officer	10.1	10.9	31.0	10.3	.01
Understood my problems	59.2	90.5	72.4	93.1	.001
Easy to talk to	80.8	92.1	79.3	93.1	ns

* Views of counsellors in Newfoundland by EM offenders. Sample size varies from 189 to 192. Statistical significance testing conducted only for correctional staff evaluations.

Compared to the offenders in B.C., those in Saskatchewan and Newfoundland were more likely to report that their supervisors were easy to approach regarding personal problems, gave them direction, and "gave me real help". Although officers from all three provinces were regarded as "easy to talk to", it is clear that speaking about personal problems was most relevant in the provinces where probation officers conducted the supervision. An unusual finding was that 31% of the EM offenders in Newfoundland would have changed officers if they could. Unfortunately, we did not ask the offenders why they wanted to change officers.

The EM offenders in Newfoundland also had significant contact with treatment personnel. The offenders were asked similar questions about their counsellors and they gave highly favourable evaluations (see Table 8). More detailed analysis of the EM offenders in the Newfoundland treatment program is presented shortly.

Staff Views of EM. Just as the offenders' views of a program are important, so are the views of the staff. Table 9 shows some of the results from the staff questionnaires. The staff from B.C., compared to those from the other provinces, saw EM as less fair. Although the B.C. staff was just as likely to say that the program benefited the particular offender that they were supervising, when asked about the value of EM for most offenders, they gave the least favourable evaluation.

Table 9. Staff Views of the EM Program (% Agree)

Question	n	BC	SK	NF	p
For the Offender:					
EM is a fair program: Yes	234	73.7	82.3	94.6	.01
No opinion		15.2	6.3	1.8	
No		11.1	11.4	3.6	
EM benefited the offender: Yes	232	83.0	82.7	82.4	ns
No		17.0	17.3	17.6	
In general: *	(n)	(10)	(3)	(14)	
EM is useful for offenders		70.0	100.0	78.6	
Could be implemented with other offenders		50.0	66.7	85.7	

* Staff sample size for general questions were too low for statistical testing (n = 27).
ns = nonsignificant

Perceptions of EM as Crime Control. Both the EM participants and the supervising staff was asked whether they thought the program had any crime control function. Views were elicited on the perceived impact for the participating individual offender and for offenders in general. The results are displayed in Table 10. The B.C. offenders were the least likely to perceive EM as having a crime control function for themselves either while in the program or after completion. When asked whether the program would control crime for most offenders while in the program, there were no differences among the participants from the three provinces. However, the B.C. participants were the most sceptical about the impact of EM for most offenders after completion of the program. Only 31.9% of the B.C. offenders agreed with the statement that EM would prevent most offenders from committing crimes after program completion. In Saskatchewan, 58.3% of offenders and 65.4% of the offenders from Newfoundland thought that EM would prevent future crime for most offenders
($\chi^2 = 19.82$, df = 2, $p < .001$).

Not only did the B.C. offenders express the most pessimistic assessment of the crime control potential of the EM program, so too did the supervising staff (see right side of Table 10). The staff from B.C. felt that only 27.3% of their clients were prevented from criminal behaviour while in the program. Staff from the other two provinces felt that the EM program prevented crime for approximately half of their clients. Further, when asked about the impact of the program after completion, the staff from Saskatchewan gave the most optimistic rating of 38.3% of their clients unlikely to commit further crimes. In B.C. and Newfoundland, staff had no opinion in half of their cases. Twenty-seven supervising staff answered questions about the benefits and deterrent value of EM for most offenders (not just the specific offender that they were supervising). At this general level, 77.8% of the staff from the three provinces felt that EM was useful for offenders but only 37.0% felt that EM is an effective deterrent of future crime for most offenders.

Table 10. Views of EM as a Potential Crime Prevention Program (%)

Question	Offender Views				Staff Views			
	A	N/O	D	p	A	N/O	D	p
No crime on EM:		(n = 189)		*		(n = 231)		***
British Columbia	66.3	20.0	13.7		27.3	41.4	31.3	
Saskatchewan	80.0	12.3	7.7		48.1	16.0	35.8	
Newfoundland	93.1	3.4	3.4		56.9	25.5	17.6	
No crime after EM:		(n =191)		***		(n = 237)		***
British Columbia	59.8	27.8	12.4		8.0	52.0	40.0	
Saskatchewan	87.7	7.7	4.6		38.3	19.8	42.0	
Newfoundland	86.2	13.8	0.0		14.3	55.4	30.4	
For most no crime on EM:		(n = 180)		ns				
British Columbia	64.9	10.6	24.5					
Saskatchewan	73.3	15.0	11.7					
Newfoundland	84.6	3.8	11.5					
For most no crime after E M:		(n = 180)		***				
British Columbia	31.9	30.9	37.2					
Saskatchewan	58.3	30.0	11.7					
Newfoundland	65.4	19.2	15.4					

Notes: * $p < .05$, *** $p < .001$, ns = nonsignificant
A = Agree; N/O = No opinion, D = Disagree

Views of the LRP (Treatment). The LRP in Newfoundland is a structured and intensive treatment program provided to the EM offenders. There are a number of different components to the program consisting of a foundation group (a pretreatment, mandatory course), a substance abuse module, anger management training, and a cognitive skills course. In addition, individual counselling was given to almost all of the offenders (92.6%). Approximately one-half of the offenders (55.6%) participated in the anger management group and 75.9% attended the substance abuse program.

The EM offenders attending the LRP were generally approving of the program and their therapists. Over eighty per cent (82.8%) said that the program was suited to their needs and no one said that it was "a waste of time". The offenders (96.4%) felt that the counsellors gave them "real help" and only five offenders (17.2%) said that they would change their counsellor if they had the

opportunity. Finally, 86.2% agreed with the statement that the LRP would prevent them from committing crimes in the future.

The treatment staff from the LRP generally agreed that the program was a benefit to the offender. 88% of the offenders were thought to have benefited from the program. More specifically, 74.5% of the clients were judged to have profited from the alcohol counselling and 68.1% from individual counselling. However, when the counsellors were asked if the program helped to reduce recidivism, there was mixed opinion. For nearly one-third of the clients (30.8%), staff had no opinion as to whether the LRP prevented crime while in the program. This rate jumps to 64.7% of the cases when asked if the program prevents crime in the future for individual clients. This uncertainty mirrored the answers to the questions about EM's general impact on recidivism. No opinion was given for 30.2% of cases regarding the control of crime while in the program and 71.7% for future recidivism. Yet, staff felt that the LRP coupled with EM would benefit 96.2% of the cases.

Chapter IV. Program Effectiveness

In correctional program evaluations, two measures of success have prominence: 1) controlling criminal behaviour while in the program, and 2) controlling criminal behaviour after completing the program. Programs that perform poorly in controlling in-program and post-program recidivism fail to meet the public's expectation of ensuring community safety. In this report we examined the role of EM programs in meeting the goals of public safety.

What Factors Relate to Program Success?

Successful completion of EM was defined as completing the program without a new criminal offence or a breach of conditions serious enough to warrant program termination. In light of the variability in program operation and delivery (e.g., court vs corrections based, type of supervisory staff), it was a bit surprising to find no significant differences in program completion rates among the three provinces. In Newfoundland, 87.5% of the offenders completed the EM program without incident, in B.C. the completion rate was 89.3%, and in Saskatchewan, 86.3% of the offenders successfully completed the program.

We undertook a more detailed search for variables, beyond provincial program, that could be associated with program success/failure. Over 40 variables were tested with respect to an association with EM program outcome. These variables were taken from files, the SRQ and the exit questionnaires completed by offenders and staff. The significant predictors of EM failure are displayed in Table 11.

Table 11. Predictors of Failure on EM

Variable	n	*r*	p
# prior convictions	231	.19	.01
Arrested as a juvenile	255	.14	.05
Unemployed	257	.22	.001
Drug problem	256	.15	.05
Lives in a group residence	159	.28	.001

Offender views EM as a fair program	190	-.19	.01
LSI-R Risk- Needs Score	256	.22	.001
Manitoba Risk-Needs Score	258	.24	.001

Relatively few variables predicted failure in the EM program. Two of the predictors were criminal history variables and another two were composite measures of offender risk-needs (the LSI-R and the Manitoba Risk-Needs scales). Being unemployed and having a current drug abuse problem (but not alcohol abuse) were also associated with program failure. Although living in a group residence showed the highest relationship with failure on EM, this relationship was accounted for by offender risk level. Higher risk offenders were more likely to live in a group residence and when this fact was taken into account, living location per se was unrelated to program outcome.

In the previous section on program processes we reported on the offender and staff views of EM. We found a number of differences in the offenders' responses according to province. Participants from provinces where supervision was provided by probation staff, in general, had more favourable views of the staff and the program. An analysis of these responses, for the most part, were unrelated to program outcome. The only question that was related to outcome was one that tapped the perceived fairness of EM. Offenders who viewed the program as unfair were more likely to not complete the program. Caution is advised in assigning too much relevance to this observation. These questions were administered at the end of the program after the outcome was known. Program failures would have been more likely to give a negative evaluation of EM.

The variables that did not reach statistical significance were instructive. Race (Aboriginal), marital status (single) and relying on welfare were unrelated to program success/failure. Committing a violent offence also did not predict failure on EM. In Saskatchewan, eight EM offenders were convicted of sexual offences and all successfully completed the program. However, once again, offender risk-needs scores were important when explaining this result. The sex offenders were relatively low risk and low needs (average score of 15.4 on the LSI-R and 7.0 on the Manitoba instrument).

From the 234 participants for whom we had sufficient information, 163 (69.7%) received some form of treatment. Treatment, for our purposes, was broadly defined, ranging from the LRP in Newfoundland to Alcoholics Anonymous. The program success rate for offenders receiving treatment was actually lower (68.1%) than it was for those without any documented form of treatment (81.5%). The difference however, was statistically nonsignificant ($\chi^2 = 2.02$). Although the offenders receiving treatment were higher risk offenders (e.g., 22.9 vs. 17.4 on the LSI-R, df = 230, $p < .001$), introducing statistical controls for risk still showed no relationship between general treatment and program outcome (partial $r = -.04$).

In summary, offender risk-needs factors showed the most consistent relationship to program outcome. Whether the program was court driven or corrections based and whether supervision was provided by probation or correctional staff was unrelated to program success/failure. When it came to predicting program outcome, knowledge of the offender's measured level of risk-needs was the most important factor. The next important question is whether EM impacts on future recidivism?

Recidivism

Offender recidivism was defined as a new conviction within one year of program completion. This information was taken from R.C.M.P. Criminal History records and provincial databases. The recidivism rates one year after completion of the EM program were similar across provinces. Although Saskatchewan demonstrated the lowest rate, 17.3%, it was statistically no different from

the rate in B.C. (30.4%) and Newfoundland (32.1%). A summary of the predictors of recidivism is shown in Table 12.

Table 12. Predictors of Recidivism for the EM Offenders

Variable	*r*	p	n
Risk-Need Factors:			
Age	-.16	.01	261
# present offences	.20	.001	258
Arrested as a juvenile	.17	.01	259
Unemployed	.13	.05	261
Drug problem	.25	.001	260
LSI-R Total Score	.25	.001	260
Manitoba Risk-Needs Total Score	.26	.001	262
Personal-Situational:			
Reliance on welfare	.23	.01	179
Lives in group residence	.36	.001	159
Program Activity and Perceptions:			
# Visits to check equipment	.14	.05	232
Can discuss personal problems with officer	-.19	.01	191
Officer gave me real help	-.15	.05	189
Officer's view: EM beneficial for offender	-.18	.01	232

Officer's view: While on EM, crime prevented	.15	.05	231
Officer's view: Offender was successful in the program	-.22	.001	237

Note: Sample size varies due to missing information.

Three general sets of variables predicted post-program recidivism: 1) offender risk-needs, 2) personal-situational, and 3) EM program activities and perceptions. Variables such as age, unemployment and drug abuse are well-established predictors of recidivism (Gendreau, Little, & Goggin, 1996). These variables are reflected in the composite measures of offender risk-needs and both the LSI-R and the Manitoba Risk-Needs instruments showed significant correlations with recidivism (r = .25 and r = .26 respectively). As we found with the prediction of program failure, having committed a violent offence did not predict recidivism. Moreover, none of the eight sex offenders recidivated within the one year follow-up.

Reliance on welfare and living in a group residence predicted recidivism with group residence yielding the highest correlation (r = .36). However, the offenders who lived in halfway houses and other residential facilities were also higher risk offenders. After controlling for offender risk-needs, the association between living in a group residence and recidivism remained statistically significant (r = .29, $p < .001$).

Two variables directly associated with electronic monitoring predicted recidivism: the number of visits to check equipment and the length of time on the program. The recidivists had more visits for equipment checks than the nonrecidivists (7.3 vs 5.3) and also shorter stays on the program (63.5 days vs 81.0 days). However, once risk-needs levels were factored into the equations, the relationships disappeared. That is, higher risk clients were likely checked more frequently. Furthermore, because higher risk offenders were probably placed into EM later in their sentences and failed at higher rates than low risk offenders, they consequently spent less time in the program.

The offenders who said that their supervising officers were easy to talk to about personal problems and gave them "real help" were less likely to recidivate. Research on behavioural influence has identified the importance of a positive interpersonal relationship and some level of comfort with the counsellor or therapist (Andrews & Kiessling, 1980). The present findings support the importance of correctional staff establishing a relationship with their clientele that is conducive to behavioural change. Similarly, when staff felt that the program was beneficial to the offender and helped offenders to avoid crime, the post-program outcome appeared more favourable.

Offender treatment, broadly defined, was not related to recidivism. Approximately two-thirds (69.7%) of the EM offenders participated in some form of treatment. However, there were no statistically significant differences in the recidivism rates between those who received treatment (25.2%) and those who did not (25.4%). As discussed previously, treatment at this general level included a wide range of programs (substance abuse, life skills, sex offender treatment, etc.) using different formats (e.g., self-help groups, cognitive-behavioural interventions). Therefore, the amorphous nature of these treatment programs may account for the lack of differences in recidivism. A more detailed analysis of the impact of treatment is reserved for the examination of the LRP in Newfoundland.

In summary, when we compared the EM programs from the three jurisdictions we found no statistically reliable differences in recidivism. Almost all the factors that predicted recidivism could be reduced to offender risk-needs level. In other words, it did not matter whether an offender was

from the EM program in B.C., Saskatchewan or Newfoundland. Knowledge of their risk-needs level was sufficient to explain future recidivism. If the impact of variations in EM programs is almost negligible, does EM add anything to the more traditional sanctions of imprisonment and probation? The next section deals with this question.

The Effectiveness of Sanctions: EM vs Probation vs Prison

In most evaluations of the impact of EM on recidivism, comparisons are made to inmates without any controls for possible differences in offender risk-needs level. In the present study, we too used an inmate comparison group but with controls for the possible influence of offender risk-needs level. Also available for comparison was a small sample of probationers who were not subjected to EM. Consequently, we were in a position to answer the following questions:

1. Are the recidivism rates of EM offenders different from the rates for *released inmates*?
2. Are the recidivism rates of EM offenders different from the rates of *probationers*?

There were 262 offenders who participated in the EM programs from the three provinces. The inmates from the provinces formed the prison comparison sample (n = 240) and the Saskatchewan and Newfoundland probationers formed the probation comparison (n = 30). There were no statistical differences in risk-needs scores for the inmates and probationers from the various provinces. The recidivism rates for the three groups were 26.7% for the EM participants, 33.3% for the probationers, and 37.9% for the inmates (see Table 13).

Table 13. Recidivism and Mean Risk-Needs Scores Across Provinces and Samples

	EM			Prison			Probation	
	BC	**SK**	**NF**	**BC**	**SK**	**NF**	**SK**	**NF**
LSI-R	20.2	20.3	24.8	25.6	24.8	22.6	25.2	25.4
Total		21.2			24.1		25.3	
Manitoba Risk	9.8	9.4	10.7	12.2	10.9	10.6	11.8	9.8
Total		9.9			11.1		10.6	
Recidivism (%)	30.4	17.3	32.1	54.7	29.2	31.0	30.8	35.3
Total		26.7			37.9		33.3	

The recidivism rates appeared to favour the offenders who were in the EM program ($\chi^2 = 7.22$, df = 2, $p < .05$). They had the lowest recidivism rate (26.7%). However, the EM offenders also had statistically lower LSI-R scores (21.2) than either the probationers (25.3) or the prisoners (24.1; $F(2, 527) = 9.25$, $p < .001$). Scores on the Manitoba Risk-Needs scale were 9.9 for the EM offenders, 10.6 for the probationers and 11.1 for the prisoners ($F(2, 531) = 8.58$, $p < .001$). That is, the lower recidivism rates found with the EM participants could be explained by the differences in risk-needs levels among the groups. Further analyses confirmed this hypothesis. When risk-needs scores were introduced as a statistical control, differences in recidivism could not be attributed to the type of

sanction (i.e., EM, probation, or prison).

These findings have important implications for sentencing and correctional methods of controlling criminal behaviour. First, if one of the goals of sentencing and corrections is reduced offender recidivism, EM has no added effect when compared to the other two correctional options. Advocates of EM programming have argued that even if recidivism is not reduced, it is certainly not increased. Therefore, EM offers a more inexpensive alternative to imprisonment. To support their conclusion, evidence is presented from evaluations using prison comparison groups that show the EM offenders with lower recidivism rates than released inmates. Unfortunately, no information on offender risk is given in these evaluations and we suspect that the prisoners are higher risk offenders to begin with. Even if these studies controlled for offender risk, as in this study, the argument for using EM remains plausible. However, the important question about the impact of EM on recidivism is: "compared to what?"

When the recidivism rates of the EM offenders were compared to the probationers, we found no statistically significant differences. The recidivism rates for the EM offenders were 26.7% and it was 33.3% for the probationers. Introducing risk-needs into the analysis did not alter the general results. The adjusted rates were 27% and 31% ($\chi^2 = .59$). Although the sample size of the probationers was small, when the recidivism results from the prison comparison and risk-needs factors are considered, we are left to conclude that adding electronic monitoring to the supervision of offenders has little effect on recidivism.

The Newfoundland Treatment Program

If variations in sanctions show no relationship to offender recidivism, then what impacts on recidivism? The general offender rehabilitation literature suggests that appropriate offender treatment programs can make a difference. Almost all the EM offenders in Newfoundland were required to attend the Learning Resources Program (LRP). This is a relatively intensive treatment program consisting of two and a half hours per day, four days per week. An independent review of the program suggested that the LRP appeared appropriate for offenders and "reductions in recidivism in the range of 15-25% are expected" (Gendreau, 1996, p. 8).

An analysis of the risk-needs scores for the three groups of offenders in Newfoundland found no statistically significant differences on either the LSI-R, the Manitoba Risk-Needs scale or Newfoundland's Risk-Needs classification instrument (a variation on the Wisconsin instrument). Therefore, the probationers were combined with the EM offenders to form a treatment group consisting of 71 offenders (the two EM offenders who were employed and unable to attend the LRP were removed from analysis). This treatment group was compared to the prison inmates (n = 100) who did not participate in the LRP. We found no pre-existing differences between the two groups. The treated and the untreated groups were similar in age, grade level, number of present offences, prior convictions and their length of sentences. They were also similar in their employment, marital status and degree of substance abuse.

Preliminary analyses gave the appearance that treatment had no effect. The recidivism rates for the treated and untreated (prison) groups were nearly identical (32.4% vs. 31.0%; $\chi^2 = .04$). We had expected that the treated offenders would have shown lower recidivism rates than the untreated prison sample. However, one of the characteristics of effective offender rehabilitation programs is that intensive services directed to ***higher*** risk offenders would be more effective. Intensive treatment services matched to low risk offenders typically show either no effect on recidivism or, in some cases, a slight increase in recidivism (Andrews & Bonta, 1998; Andrews, Zinger, et al., 1990). Consequently, it was important to evaluate the program with respect to the risk levels of the offenders.

Although, the program in Newfoundland accepted many higher risk-needs offenders, there were also lower risk-needs offenders in the program. For example, on the LSI-R, scores ranged from 13

to 43 for the offenders in the LRP. Taking the median point on the LSI-R (score of 23) we constructed a low risk (n =86) and high risk (n = 83) group of offenders for both the LRP offenders (71) and the prison comparison group (100). The recidivism rates for the four groups are shown in Table 14. Nearly identical results were found when we used the Manitoba Risk-Needs instrument with a median split at 10 (results for the Newfoundland scale are not presented because scale information was missing on 39 offenders).

Table 14. Per Cent Recidivism as a Function of Risk Level and Treatment (n)

Risk Level (LSI-R)	Treatment	
	Yes (LRP)	**No (Prison)**
Low	32.3 (10)	14.5 (8)
High	31.6 (12)	51.1 (23)

Note: n = number of recidivists.

A statistically significant interaction was found between treatment and risk level ($F(1,165) = 6.99$, $p < .01$). As can be seen in Table 14, 12 of the 38 (31.6%) high risk offenders exposed to treatment recidivated compared to 23 of the 45 (51.1%) high risk offenders who did not receive treatment. On the other hand, the low risk offenders who received treatment showed *increased* recidivism compared to the prison/no treatment group (32.3% vs. 14.5%). This finding also explains why no differences in recidivism were found when we simply compared the treated offenders with the non-treated inmates. The effectiveness of the program for higher risk offenders was masked by the fact that the lower risk offenders showed increased recidivism.

The present results confirm the findings from the general literature on offender rehabilitation. Structured, cognitive-behavioural interventions can "work". Also consistent with the research literature was the result that treatment is more effective when it is matched to higher risk offenders even under conditions of intensive supervision (Gendreau et al., 1994). From a program development perspective, there is a need to improve the screening of offenders to the LRP program. Placing low risk offenders into the treatment program had unintended consequences. Not only were treatment resources wasted on these offenders but it also led to increased criminal activity. Without direct evidence, we can only hypothesise that the daily associations of low risk offenders with higher risk offenders in the treatment program altered the reinforcement contingencies for criminal thinking and behaviour.

Chapter V. General Summary and Conclusions

Much of the attraction to EM is the possibility of providing a cost-effective alternative to incarceration without increasing the risk to public safety. However, the evaluations reported in the literature are difficult to interpret due to serious methodological weaknesses. Although the present study has its own shortcomings, it does improve upon earlier evaluations. Most notably, both prison and probation comparison groups were used and the comparisons controlled for the influence of offender risk and needs.

The three provincial programs differed in terms of who participated in the EM program and how it was administered. The EM offenders from B.C. appeared to be the least serious type of offender and we found differences in the views of staff and offenders regarding the programs. In general, EM programs where supervision came from probation officers received more favourable ratings from the offenders than the program where supervision was by officers coming from institutional settings. Despite the fact that the general type of supervision given to EM offenders was related to "consumer satisfaction", the overall program completion rate did not differ across sites. That is, liking one's supervising officer and the program did not translate into successful program completion.

Analyses of offender characteristics and program features found that program success was best explained by offender risk-needs level. Knowledge of the offender's risk-needs score was sufficient to predict whether they would successfully complete the program. It did not seem to matter whether the EM program was court-based or corrections-based. The high success rates reported by EM programs in this study, and in the literature, may reflect little more than the likelihood that the programs are dealing with relatively low risk offenders.

The recidivism analysis showed that EM does not have a post-program impact on criminal behaviour. One of the most telling findings was that the recidivism rate for the EM offenders was not different from the rate for probationers after controlling for offender risk-needs scores. This lack of difference questions the cost savings value of EM compared to the community-based supervision offered by probation.

Consistent with the general offender literature, treatment was associated with reduced recidivism. In particular, it was intensive treatment that was directed to higher risk offenders that showed a positive effect. Herein lies a potential advantage to using EM as a correctional option. Higher risk offenders who would have normally served custodial sentences were supervised in the community and demonstrated lower recidivism rates following treatment than similar risk offenders released into the community without treatment. In addition, the offenders who participated in the LRP and who were under EM supervision were more likely to complete the program than the probationers who attended the LRP. It appears that EM may not only facilitate tolerance around releasing higher risk inmates into the community, but it may minimise treatment drop-out. This said however, there may be other less intrusive and costly interventions than EM that can improve treatment participation.

References

Andrews, D. A., & Bonta, J. (1995). The Level of Service Inventory - Revised. Toronto, ON: Multi-Health Systems.

Andrews, D. A., & Bonta, J. (1998). The psychology of criminal conduct (2nd ed.). Cincinnati, OH: Anderson.

Andrews, D. A., Zinger, I., Hoge, R. D., Bonta, J., Gendreau, P., & Cullen, F. T. (1990). Does correctional treatment work? A psychologically informed meta-analysis. Criminology, 28, 369-404.

Andrews, D. A., & Kiessling, J. J. (1980). Program structure and effective correctional practices: A summary of the CaVIC research. In R. R. Ross & P. Gendreau (Eds.), Effective correctional practice (pp. 439-463). Toronto, ON: Butterworth.

Ball, R. A., Huff, C. R., & Lilly, R. J. (1988). House arrest and correctional policy: Doing time at home. Newbury Park, CA: Sage.

Ball, R. A., & Lilly, R. J. (1986). A theoretical examination of home incarceration. Federal Probation, 50: 17-24.

Baumer, T. L., Maxfield, M. G., & Mendelsohn, R. I. (1993). A comparative analysis of three electronically monitored home detention programs. Justice Quarterly, 10, 121-142.

Beck, J., Klein-Saffran, J., & Wooten, H. B. (1990). Home confinement and the use of electronic monitoring with federal parolees. Federal Probation, 54, 22-31.

Bonta, J., Parkinson, R., Pang, B., Barkwell, L., & Wallace-Capretta, S. (1994). The revised Manitoba classification system for probationers. Ottawa, ON: Solicitor General Canada.

British Columbia Corrections Branch. (1995). British Columbia Corrections Branch electronic monitoring program. In K. Schulz (Ed.), Electronic monitoring and corrections: The policy, the operation, the research. (pp. 53-58). Burnaby, BC: Simon Fraser University.

Canada. (1996). Corrections population growth: Report for Federal/Provincial/Territorial ministers responsible for justice. Ottawa, ON: Solicitor General Canada.

Canada. (1998). Corrections population growth: Second progress report. Ottawa, ON: Solicitor General Canada.

Cullen, F. T., Wright, J. T., & Applegate, B. K. (1996). Control in the community: The limits of reform? In A. T. Harland (Ed.), Choosing correctional options that work: Defining the demand and evaluating the supply. (pp. 69-116). Thousand Oaks, CA: Sage.

Denton, M. (1988). Statistical report (Dec.), Harper Woods, Michigan. Described in A. K. Schmidt, Electronic monitoring in the United States. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Chicago, IL: Nelson Hall.

Fox, R. G. (1987). Dr. Schwitzgebel's machine revisited: Electronic monitoring of offenders. Australian and New Zealand Journal of Criminology, 20, 131-147.

Gendreau, P. (1996). A review of the Learning Resources Program. Report to Corrections Research, Solicitor General Canada. Ottawa, Ontario.

Gendreau, P., & Andrews, D. A. (1996). Correctional Programs Assessment Inventory (CPAI, 6th Edition). Department of Psychology, University of New Brunswick, Saint John, New Brunswick.

Gendreau, P., Cullen, F. T., & Bonta, J. (1994). Intensive rehabilitation supervision: The next generation in community corrections? Federal Probation, 58, 72-78.

Gendreau, P., Little, T., & Goggin, C. (1996). A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: What works! Criminology, 34, 575-607.

Lilly, R. J. (1992). Electronic monitoring: Another fatal remedy? In C. A. Hartjen & E. E. Rhine (Eds.), Correctional theory and practice (pp. 87-115). Chicago, IL: Nelson-Hall.

Lilly, R. J., Ball, R. A., Curry, G. D., & McMullen, J. (1993). Electronic monitoring of the drunk driver: A seven-year study of the home confinement alternative. Crime and Delinquency, 39: 462-484.

Lilly, R. J., Ball, R. A., Curry, G. D., & Smith, R. C. (1992). The Pride, Inc., program: An

evaluation of 5 years of electronic monitoring. Federal Probation, 56, 42-47.

Mainprize, S. (1992). Electronic monitoring in corrections: Assessing cost effectiveness and the potential for widening the threat of social control. Canadian Journal of Criminology, 34, 161-180.

Mainprize, S. (1995). Social, psychological, and familial impacts of home confinement and electronic monitoring: Exploratory research findings from British Columbia's pilot project. In K. Schulz (Ed.), Electronic monitoring and corrections: The policy, the operation, the research. (pp. 141-187). Burnaby, BC: Simon Fraser University.

Maxfield, M. G., & Baumer, T. L. (1990). Home detention with electronic monitoring: Comparing pretrial and postconviction programs. Crime and Delinquency, 36, 521-536.

McGowan, J. (1988). Letter to the Honorable Nortan Josephson May 19. Described in A. K. Schmidt, Electronic monitoring in the United States. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Chicago, IL: Nelson Hall.

Mortimer, E., & May, C. (1997). Electronic monitoring in practice: the second year of the trials of curfew orders. Home Office Research Study 177. London, England: Research and Statistics Directorate, Home Office.

Motiuk, M. S., Motiuk, L. L., & Bonta, J. (1992). A comparison between self-report and interview-based inventories in offender classification. Criminal Justice and Behavior, 19, 143-159.

Nee, C. (1990). Electronic monitoring in England and Wales: Some key issues. Research Bulletin #29. Home Office Research and Statistics Department, London, England.

Nuffield, J. (1997). Diversion programs for adults. (User Report No. 1997-05). Ottawa, ON: Solicitor General Canada.

Ontario (1991). An evaluation of the electronic monitoring pilot project: Mimico correctional centre, April, 1989 - October, 1990. North Bay, Ministry of Correctional Services of Ontario.

Petersilia, J. (1988). House arrest. Report No. NCJ 104559. Washington, DC: National Institute of Justice.

Renzema, M., & Skelton, D. T. (1990). Use of electronic monitoring in the United States: 1989 update. NIJ Research in Action, No. 222 (Nov./Dec.), pp. 9-13.

Rogers, R., & Jolin, A. (1989). Electronic monitoring: A review of the empirical literature. Journal of Contemporary Criminal Justice, 5, 141-153.

Roy, S. (1997). Five years of electronic monitoring of adults and juveniles in Lake County, Indiana: A comparative study on factors related to failure. Journal of Criminal Justice, 20, 141-157.

Whittington, M. (1987). Supervised electronic confinement pilot program October 1986 - September 1987: Final report. Santa Anna, CA: Orange County Probation Department.

La surveillance électronique au Canada

James Bonta
Suzanne Wallace-Capretta
Jennifer Rooney

Solliciteur général Canada

mai 1999

Ce rapport se trouve également sur le site Internet de Solliciteur général Canada
http://www.sgc.gc.ca

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1999

N° de cat. : JS4-1/1999-01

ISBN : 0-662-64255-4

Remerciements

Nous tenons à remercier plusieurs personnes qui ont contribué au succès de notre projet d'évaluation. Sans leur collaboration soutenue, il nous aurait été impossible de préparer le présent rapport.

En premier lieu, nous adressons nos remerciements à Diana Doherty, Tyson Sawchuck et Nadina Ouaida, qui étaient les principaux entrepreneurs chargés de la recherche dans ce projet. Nous aimerions aussi exprimer notre reconnaissance à Brian Mason, Jim Cairns, Robert Watts, Tim Trytten, Karen Abrahamson, Matt Lang, Mark Coleman, Doug Godfrey, Dudley Mathieson, Al Riou et au personnel des bureaux du programme de surveillance électronique et des centres correctionnels de la Colombie-Britannique. De même, nous voulons remercier Terry Lang, Rhonda Everson, Dana Wilkins, Bonnie Boulding, Carol Fiedelleck, Peter Guenther, Palmer Svaren, Wanita Koczka, Eileen Gorman, Karen Rust et le personnel des bureaux des services correctionnels communautaires et des centres correctionnels de la Saskatchewan. Merci aussi à Marvin McNutt, Wanda Lundrigan, John Scoville, Mary Ennis, George Head, Bernardus Stroomer, Tom Mahoney, ainsi qu'au personnel des bureaux de probation, des centres correctionnels et du LRP de Terre-Neuve. Enfin, nous tenons à remercier Kevin M^{c}Anoy qui nous a aidés à coder les données sur la récidive.

Table des matières

Remerciements *

Résumé *

Chapitre I. Introduction *

Les promesses de la technologie pour la surveillance efficace des délinquants *

La SE élargit-elle le filet du contrôle social? *

La SE contribue-t-elle à la réduction de la récidive? *

Une solution de rechange rentable? *

Le rôle du traitement *

Chapitre II. Les trois programmes provinciaux de surveillance électronique *

Méthode de collecte des données *

Terre-Neuve : Faits saillants du rapport d'étape (avril 1998) *

Saskatchewan : faits saillants du rapport d'étape (janvier 1998) *

Colombie-Britannique : faits saillants du rapport d'étape (avril 1997) *

Chapitre III. Sélection des participants et modalités des programmes *

Les délinquants sous surveillance électronique *

Modalités des programmes *

Chapitre IV. Efficacité des programmes *

Quels facteurs sont associés au succès? *

Récidive *

L'efficacité des sanctions : SE, probation et incarcération *

Le programme de traitement de Terre-Neuve *

Chapitre V. Résumé général et conclusions *

Bibliographie *

Résumé

La surveillance électronique (SE) est une mesure relativement récente qui vise à assurer le respect des ordonnances de détention à domicile. Les délinquants sont sous surveillance dans la collectivité, et ils ne doivent pas quitter leur lieu de résidence sauf pour se rendre au travail ou pour participer à d'autres activités déterminées. Le dispositif de surveillance électronique, qui a souvent la forme d'un bracelet que le délinquant porte à la cheville, émet des signaux à un ordinateur de l'organisme correctionnel, qui connaît ainsi les allées et venues du délinquant. Les objectifs de la surveillance électronique ne sont pas toujours les mêmes. Certains programmes visent à réduire les coûts d'incarcération, alors que d'autres ont pour objectif de réduire le risque de récidive.

Les programmes de SE ont d'abord été établis aux États-Unis dans les années 1980, et leur utilisation s'est répandue à d'autres pays. Au Canada, il y a des programmes de SE dans quatre provinces. Notre évaluation porte sur ceux de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve. Bien que les trois provinces utilisent le même équipement, les programmes ne fonctionnent pas tous selon les mêmes modalités. Dans deux des provinces (Colombie-Britannique et Terre-Neuve), c'est le système correctionnel qui dirige des détenus des prisons de la région vers le programme de SE. En Saskatchewan, ce sont les juges qui, en prononçant l'ordonnance de probation, y assortissent la condition de surveillance électronique. Il existe aussi des différences entre les trois provinces sur les plans de la surveillance et du traitement. En Colombie-Britannique, la surveillance des délinquants est assurée par des agents de correction, alors que ce sont des agents de probation qui assument cette fonction dans les deux autres provinces. À Terre-Neuve, les délinquants sous SE doivent participer à un programme de traitement intensif offert dans la collectivité.

Un grand nombre des évaluations dont les résultats sont présentés dans divers ouvrages comportent des lacunes; notamment, on n'utilise pas de groupes témoins adéquats et on ne tient pas suffisamment compte du risque et des besoins des délinquants. Par conséquent, il y a des indications selon lesquelles de nombreux programmes de SE ont pour effet d'élargir le filet du

contrôle correctionnel, c'est-à-dire qu'ils ciblent les délinquants qui présentent un risque relativement faible et qui pourraient très bien fonctionner sans le contrôle supplémentaire imposée par la SE. Dans notre évaluation, nous avons non seulement utilisé des groupes témoins composés de détenus et de probationnaires, mais nous avons aussi tenu compte du risque que présentent les délinquants. Nous étions donc en mesure de vérifier les effets de la SE, et du traitement, sur la récidive.

Le fait que les délinquants soient dirigés vers le programme de SE par le système correctionnel ou par les tribunaux n'avait aucune influence sur leur succès dans le programme. Dans les trois provinces, entre 86 % et 89 % des délinquants ont terminé le programme de SE sans incident. Même si le type de surveillance n'avait aucun effet sur la réussite, il avait un effet sur l'opinion qu'avaient de la SE les délinquants et le personnel. Les délinquants qui étaient surveillés par des agents de probation avaient une opinion plus favorable de leur surveillant que les délinquants surveillés par des agents de correction. Les délinquants des trois provinces estimaient aussi que la SE leur avait été bénéfique et que leur participation au programme les empêcherait de commettre de nouveaux crimes. Par ailleurs, le personnel se montrait sceptique à l'égard du programme et de ses effets sur les délinquants.

Nous avons évalué les effets à long terme de la SE en recueillant des données sur la récidive durant l'année suivant la condamnation. En comparant les délinquants sous SE avec un groupe de détenus et un groupe de probationnaires, après avoir tenu compte du risque et des besoins des délinquants, nous avons constaté que la SE n'avait aucun effet sur la récidive. Les taux de récidive étaient comparables pour les trois groupes. Comme les délinquants sous SE et les probationnaires avaient des taux de récidive semblables, on peut conclure que les programmes de SE semblent avoir pour effet d'élargir le filet du contrôle correctionnel. L'avantage que présente la SE est qu'elle semble inciter les délinquants à participer plus assidûment au traitement. À Terre-Neuve, les délinquants sous SE ont été plus nombreux à terminer le programme de traitement que les probationnaires qui ne faisaient pas l'objet d'une surveillance électronique.

Les ouvrages généraux sur la réadaptation des délinquants donnent à penser que l'approche cognitivo-comportementale structurée parvient à réduire la récidive. Le programme de traitement que doivent suivre les délinquants sous SE à Terre-Neuve a fait l'objet d'une évaluation indépendante, et on a conclu qu'il était un programme prometteur. En tenant compte du niveau de risque des délinquants, on a constaté que le traitement avait un effet : pour les délinquants à risque élevé soumis à ce traitement, le taux de récidive était de 31,6 %, tandis qu'il était de 51,1 % chez ceux qui n'ont pas reçu le traitement.

Deux constatations générales ont une importance certaine pour les politiques et la pratique. D'abord, nous n'avons trouvé aucune indication que la SE a un effet plus important sur la récidive que la probation, une mesure correctionnelle moins intrusive et moins coûteuse. Ainsi, la « valeur ajoutée » des programmes de SE semble limitée. Ensuite, le traitement cognitivo-comportemental s'adressant aux délinquants à risque élevé (pas nécessairement ceux qui présentent le risque le plus élevé) est associé à une réduction sensible du taux de récidive. Nous estimons qu'il faut continuer d'offrir des programmes de traitement aux délinquants à risque élevé, peut-être en les soumettant aussi à la SE afin d'augmenter leur assiduité.

Chapitre I. Introduction

Comme de nombreux autres pays, le Canada a vu sa population carcérale augmenter de façon marquée durant les années 1980 et au début des années 1990. Entre 1989 et 1995, la population des pénitenciers fédéraux s'est accrue de 22 %, et celle des prisons provinciales de 12 % (Canada, 1996). Au Canada, le taux d'incarcération est de 129 personnes pour 100 000 habitants. Bien que ce taux soit moins élevé que celui des États-Unis (645 pour 100 000), il est supérieur à celui de nombreux pays européens. À titre d'exemple, le taux d'incarcération en Norvège était de 84 pour

100 000 en 1996 (Canada, 1998). Les taux d'incarcération élevés et les coûts qui y sont associés ont poussé de nombreux gouvernements à chercher des moyens de diminuer leur population carcérale ou, tout au moins, de gérer sa croissance.

On a proposé et mis à l'essai de nombreuses mesures pour gérer la croissance de la population carcérale, depuis la décriminalisation de certains actes jusqu'aux sanctions non carcérales. Au cours des vingt dernières années, les gouvernements ont intensifié leurs efforts pour trouver des solutions de rechange efficaces à l'incarcération. L'une des mesures relativement récentes est la surveillance électronique des délinquants dans la collectivité.

Les promesses de la technologie pour la surveillance efficace des délinquants

La première utilisation signalée de la surveillance électronique remonte à 1984. Inspiré par un dessin animé de Spiderman, semble-t-il, le juge Jack Love du Nouveau-Mexique a ordonné de placer un dispositif électronique à la cheville d'un délinquant afin de contrôler ses allées et venues (Fox, 1987). On a d'abord utilisé la surveillance électronique (SE) essentiellement pour assurer le respect des ordonnances de détention à domicile, puisqu'elle permettait de surveiller le délinquant depuis un endroit éloigné. Aujourd'hui, la technologie nous offre différentes méthodes pour la surveillance des délinquants : un ordinateur peut composer le numéro de téléphone du délinquant à intervalles irréguliers pour confirmer la présence du délinquant; une alarme peut se déclencher si le délinquant s'éloigne trop de l'unité de base placée dans son logement; on peut installer des caméras vidéo près du téléphone pour avoir un contact visuel; on peut même exiger que le délinquant se soumette à des analyses d'haleine s'il lui a été ordonné de ne pas consommer de drogue ou d'alcool. Le rôle que joue le secteur privé dans la recherche de nouvelles techniques et la concurrence que doivent soutenir les entreprises dans le marché apporteront sans aucun doute de nouvelles possibilités dans ce domaine.

La surveillance électronique a d'abord servi uniquement au contrôle et à la surveillance des probationnaires. Toutefois, dès 1989, les probationnaires ne représentaient que le quart de la clientèle. La majorité des délinquants soumis à la surveillance électronique étaient des délinquants pour qui cette mesure constituait une sanction moins coûteuse que l'incarcération. L'utilisation de la SE a augmenté considérablement. Selon une enquête réalisée aux États-Unis en 1989 (Renzema et Skelton, 1990), 37 États y avaient recours et 6 490 délinquants participaient à des programmes de ce genre. Le Royaume-Uni et d'autres pays européens ont aussi commencé à utiliser la surveillance électronique (Mortimer et May, 1997).

Au Canada, c'est en Colombie-Britannique que cette mesure a d'abord été utilisée (British Columbia Corrections Branch, 1995), dans le cadre d'un programme pilote à Vancouver (1987). L'objectif était d'appliquer, à l'égard de certains délinquants, une sanction moins coûteuse que l'incarcération. En 1992, la surveillance électronique était utilisée dans toute la province, sauf dans les régions les moins peuplées. En 1996, il y avait 300 délinquants par jour, en moyenne, qui participaient au programme. Selon les premiers rapports, la SE permettait de réaliser des économies (par rapport à l'incarcération) et présentait divers avantages pour les délinquants (Mainprize, 1992, 1995).

Il est certain que l'expérience de la Colombie-Britannique a influencé d'autres provinces. La Saskatchewan et Terre-Neuve, en 1990 et en 1994 respectivement, ont mis en place des programmes de surveillance électronique. Au Yukon, cette mesure existe, mais n'a jamais été appliquée. En 1996, l'Ontario a établi un programme de SE. La province en avait déjà fait l'essai en 1989, mais avait abandonné le programme, en partie parce qu'on avait jugé, après évaluation, qu'il n'était pas rentable.

La SE élargit-elle le filet du contrle social?

Au début, la surveillance électronique servait à faire respecter les ordonnances de détention à domicile. Graduellement, elle est devenue une solution de rechange à l'incarcération, c'est-à-dire que les délinquants qui auraient normalement été incarcérés pouvaient y être soumis. L'une des principales difficultés, dans toute solution de rechange à l'incarcération, est la possibilité que les délinquants visés auraient de toute façon été soumis à une sanction communautaire si ce programme n'avait pas existé (Nuffield, 1997). La mesure substitutive ne constituerait donc pas une véritable solution de rechange. Elle contribuerait plutôt à l'*augmentation* des coûts des services correctionnels.

Si l'on regarde rapidement les caractéristiques des délinquants qui sont placés dans un programme de SE et les critères d'admissibilité, on constate que ces programmes s'adressent à des délinquants à risque relativement faible (tableau 1). La plupart des programmes refusent les délinquants qui ont des antécédents de violence, ce qui est compréhensible vu l'opinion publique. Cependant, il y a d'autres critères d'admissibilité, dont certains sont parfois rigoureux. À titre d'exemple, certains programmes acceptent presque exclusivement des délinquants condamnés pour conduite avec facultés affaiblies (Lilly et coll., 1992; McGowan, 1988). Les critères d'admissibilité excluent souvent de nombreux délinquants des programmes de surveillance électronique, Ainsi, des 1 088 cas acheminés vers le programme du Marion County en Indiana, seulement 216 (19,9 %) ont été acceptés (Maxfield et Baumer, 1990). De même, seuls 28,6 % des 552 délinquants dirigés vers le programme pilote de l'Ontario ont été acceptés.

Tableau 1. Caractéristiques des participants aux programmes de surveillance électronique

Étude	Critères d'admissibilité
Ball et coll. (1988)	Délinquants approuvés après une enquête présentencielle; chaque délinquant doit avoir un bon dossier
Baumer et coll. (1993) :	
a) après la condamnation	Infractions sans violence pouvant faire l'objet d'un sursis
b) avant le procès	Infractions mineures, sans violence
c) jeunes contrevenants	Délinquants admissibles à la probation ou à une condamnation avec sursis
Denton (1988)	Délinquants ayant un emploi, condamnés pour conduite avec facultés affaiblies et suivant des séances de counseling
Lilly et coll. (1992)	À 91,5 %, des délinquants condamnés pour conduite avec facultés affaiblies ou pour des délits de la route

Maxfield et Baumer (1990)	Délinquants non violents, aucun délinquant ayant manqué aux conditions de la libération conditionnelle ou faisant preuve d'un comportement irresponsable
McGowan (1988)	À 88 %, des délinquants condamnés pour conduite avec facultés affaiblies
Nee (1990)	Délinquants choisis par la police et le procureur de la poursuite
Ontario (1991)	Délinquants présentant un faible risque
Rogers et Jolin (1989)	À 98 %, des délinquants non violents
Roy (1997)	Critères rigoureux et s'appliquant uniquement aux délinquants qui reçoivent un bon soutien de leur famille
Whittington (1987)	À 80 %, des délinquants condamnés pour conduite avec facultés affaiblies, qui ont un lieu de résidence et un emploi stables; et qui présentent un faible risque

Les défenseurs de la surveillance électronique ont prétendu que ces programmes doivent accepter d'abord des délinquants à faible risque afin de gagner la confiance de la population. Après avoir montré qu'il constitue vraiment une solution intéressante, le programme pourrait accepter des cas à risque plus élevé, pour lesquels la SE est une véritable solution de rechange à l'incarcération. Cependant, selon les données disponibles, il ne semble pas que le profil des délinquants qui sont admis dans ces programmes change avec le temps. Lilly, Ball, Curry et McMullen (1993) ont examiné les changements constatés, au cours d'une période de sept ans, dans les profils des participants au programme Pride Inc., un des plus anciens et des plus importants programmes de SE au monde. Ils ont noté une diminution de la proportion de délinquants condamnés pour conduite avec facultés affaiblies (67,4 % par rapport à 53,7 %), mais cette tendance a été contrebalancée par une hausse de la proportion des délinquants condamnés pour conduite avec permis suspendu (24,5 % par rapport à 53,7 %). Dans l'ensemble, les délinquants condamnés pour des infractions liées à la circulation routière ou à l'alcool représentaient 94,2 % des participants au début du programme de SE, et 91,7 % sept ans plus tard.

En résumé, la prédominance des délinquants à faible risque dans les programmes de SE décrits dans les ouvrages donne à penser qu'il y a effectivement un élargissement du filet du contrôle social. Rien ne semble prouver que la surveillance électronique a été une véritable solution de rechange à l'incarcération. Si cette conclusion s'applique de façon générale, alors elle a aussi des conséquences sur la question de la rentabilité, qui sera examinée plus loin.

La SE contribue-t-elle à la réduction de la

Comme pour la plupart des sanctions imposées dans le domaine de la justice pénale, on s'attend à ce que la surveillance électronique réduise la récidive. Il s'est avéré très difficile d'évaluer les effets des programmes de SE sur la récidive. D'abord, il n'existe à notre connaissance que trois études faisant appel à une méthode se rapprochant d'une méthode expérimentale, avec participation aléatoire (Cullen, Wright et Applegate, 1996). Ensuite, on a rarement eu recours à un groupe témoin approprié. La majorité des rapports sur la SE se limitent à décrire des résultats, sans qu'il soit question de groupes témoins. Ces résultats sont difficiles à interpréter, car un grand nombre de programmes n'acceptent que des cas à faible risque (tableau 1). Ainsi, le taux élevé de réussite et le faible taux de récidive mentionnés sont peut-être simplement dus au fait que les délinquants présentaient un faible risque et non au programme lui-même - le facteur « cream puff » décrit par Petersilia (1988).

Le tableau 2 présente les études qui font état de résultats *quels qu'ils soient*. Nous avons même inclus les études utilisant des mesures de comparaison et de résultats discutables. Malheureusement, en ce qui concerne les résultats associés à la récidive, aucune des études ne précise la durée du suivi, ce qui nous empêche d'interpréter ces renseignements de façon utile. Ce tableau sommaire met en évidence la piètre qualité de la méthodologie utilisée dans la plupart des évaluations de la surveillance électronique. Il met aussi en lumière un autre grand problème associé à l'interprétation des résultats positifs des programmes de SE : la courte durée des programmes. Dans la plupart des cas, la participation des délinquants est de moins de trois mois. Ainsi, McGowan (1988) a constaté que la durée moyenne est de 36 jours. Dans le programme Pride (Lilly et coll., 1992), 78 % des délinquants purgeaient une peine de moins de trois mois. Les chances que même les délinquants à risque plus élevé terminent le programme sans incident, s'en trouvent accrues. Par conséquent, pour diverses raisons, le taux élevé de succès des programmes est trompeur et difficile à interpréter.

Tableau 2. Réussite du programme et taux de récidive

Étude	Sujets	Durée de la SE en jours	Taux de réussite (%)	Taux de récidive (%)
Ball et coll. (1988)	39, avant incarcération	44	92,3	5,1
	87, après incarcération	55	70,1	3,5
Baumer et coll. (1993)	219, avant procès	76	73,1	
	78, après condamnation	56	80,8	
Beck et coll. (1990)	357 libérés conditionnels	126	87,0	
Lilly et coll. (1992)	415 probationnaires	pour 48 %, moins de 30	97,0	11,1
Lilly et coll. (1993)	Non indiqué	76,2	91,3	17,2
Maxfield et Baumer (1990)	216 libérés sous caution	90 jours <	73,0	

	153 libérés conditionnels	90 jours <	81,0
Mortimer et May (1997)	375 cas où ont été imposées des heures de rentrée	126	87,0
Ontario (1991)	158 détenus	44	88,0
Renzema et Skelton (1990)	1 296 cas de diverses catégories	79	75,1

Une solution de rechange rentable?

L'une des promesses des programmes de surveillance électronique est la réduction des coûts des services correctionnels. Malheureusement, parce que beaucoup de ces programmes semblent s'adresser aux délinquants à faible risque et sont susceptibles d'élargir le filet du contrôle correctionnel, il est difficile d'évaluer les économies réelles. Les résultats des analyses coûts-avantages qui ont été effectuées sont équivoques. Ball et coll. (1988) ont présenté les résultats de deux analyses pour lesquelles ils ont utilisé des hypothèses différentes. Selon l'une d'elles, cela coûte plus cher d'utiliser la surveillance électronique que d'incarcérer les délinquants; selon l'autre, la SE coûte moins cher. Dans le cadre du projet pilote de l'Ontario, la SE a coûté 216 000 $ de plus que l'incarcération (Ontario, 1991). Mainprize (1992) a fait remarquer que pour le programme de la Colombie-Britannique, il avait d'abord été prévu d'avoir recours à cinq agents pour surveiller 150 délinquants. Toutefois, le projet pilote de Vancouver comptait cinq agents pour 25 délinquants. On a estimé que pour surveiller 175 délinquants dans l'ensemble de la province, il faudrait 44 autres agents.

La difficulté, dans de nombreuses analyses coûts-avantages, est de calculer les coûts d'incarcération quotidiens. L'estimation habituelle est fondée sur les coûts du personnel, des repas, des vêtements et d'autres services. Ainsi, le coût d'incarcération est souvent supérieur à 100 $ par jour par détenu. Cependant, une fois que l'établissement est doté de personnel et qu'il fonctionne normalement, le coût d'incarcération d'un détenu additionnel baisse fortement. Les salaires du personnel comptent pour le plus gros des dépenses de fonctionnement d'un établissement. Une fois établis les coûts liés au personnel, les dépenses additionnelles se limitent à la nourriture, aux vêtements et aux services. Ces coûts ajoutés ne représentent souvent qu'une fraction des coûts annuels moyens. Il n'est possible de réaliser d'importantes économies que si l'on se garde de construire des nouveaux établissements ou que l'on en ferme.

Les répercussions de la surveillance électronique sur la taille de la population carcérale peuvent aussi entraîner des économies. Pour que celles-ci soient importantes, les programmes de SE doivent permettre de diminuer la population carcérale (Lilly, 1992). Selon de nombreuses études, la proportion des délinquants qui participent à des programmes de SE par rapport à l'ensemble de la population carcérale est trop petite pour que cela ait une incidence. À cause des critères d'admissibilité rigoureux de nombreux programmes, la surveillance électronique ne peut avoir qu'une influence restreinte sur la taille de la population carcérale. Parfois, même la nature facultative de la participation a donné lieu à des situations étonnantes. Par exemple, en évaluant un programme au Kentucky, on a constaté que certains délinquants *avaient refusé*
la surveillance électronique, sachant qu'ils bénéficieraient d'une mise en liberté anticipée à cause du surpeuplement de la prison (Ball et coll., 1988).

La surveillance électronique ne constitue donc peut-être pas une solution de rechange peu coûteuse,

comme en témoigne l'imposition répandue de frais de participation aux États-Unis. En effet, environ les deux tiers des programmes de SE de ce pays exigent des participants une contribution financière. Un peu plus de la moitié imposent des frais mensuels de 100 $ à 300 $, pouvant même aller jusqu'à 450 $. Au Kentucky, les frais mensuels maximums sont fixés à 25 % du revenu hebdomadaire net du ménage du délinquant (Ball et coll., 1988, p. 82). Bien que la plupart des administrations disposent d'une politique permettant de soustraire le délinquant de l'obligation de payer ces frais, on ne sait pas si cette politique est appliquée souvent.

Fait très important, les arguments en faveur de la rentabilité des programmes de surveillance électronique s'appuient habituellement sur des comparaisons avec l'incarcération. Si l'on ne tient pas compte du risque que représentent les délinquants, de telles comparaisons ne peuvent donner une idée juste aux décideurs ou à la population. Si une importante proportion de participants aux programmes de SE sont des délinquants à faible risque (tableau 1), ces délinquants se conduiraient probablement bien dans la collectivité sans le contrôle additionnel imposé par la SE. Par conséquent, il faudrait utiliser, pour la comparaison, des probationnaires ou, à tout le moins, des détenus dont le niveau de risque est comparable à celui des délinquants sous surveillance électronique.

Le rle du traitement

On envisage rarement la possibilité d'associer des traitements aux sanctions de sévérité moyenne (Cullen et coll., 1996). Dans le cas de la surveillance électronique, divers facteurs constituent des obstacles à la participation des délinquants à un programme de traitement. D'abord, comme la SE est un moyen de contrôler la détention à domicile, les déplacements du délinquant sont restreints, ce qui peut l'empêcher de suivre un programme de traitement. Par exemple, Nee (1990) a constaté que plus de 50 % des délinquants dans un programme de SE étaient confinés à leur lieu de résidence pendant plus de 16 heures par jour.

Un autre élément qui milite contre la prestation de services de traitement : les opinions contradictoires concernant la capacité des programmes de SE de réduire le comportement criminel. Il y a habituellement deux points de vue. Le plus fréquent est que la surveillance électronique a un effet dissuasif. Comme toute autre sanction, elle constitue une punition qui contrôle le comportement et, par conséquent, il n'est pas nécessaire de soumettre le délinquant à un traitement. Le deuxième point de vue, défendu par Ball et Lilly (1986), est que la surveillance électronique a un effet de réadaptation. En étant forcé de demeurer chez lui et, en principe, loin des problèmes, le délinquant peut être amené à modifier son comportement. Il est difficile d'imaginer comment la détention à domicile, à part de couper le délinquant des fréquentations criminelles, peut l'aider à résoudre des problèmes qu'on trouve souvent chez les délinquants, comme la toxicomanie et le chômage.

En résumé, le traitement fait rarement partie des programmes de surveillance électronique, et cela pour plusieurs raisons. Il n'en demeure pas moins que les ouvrages portant sur la SE ou les ouvrages généraux ne contiennent aucune preuve probante que les sanctions non assorties d'un service direct entraînent une réduction de la récidive (Cullen et coll., 1996; Gendreau, Cullen et Bonta, 1994). Certains ouvrages laissent plutôt entendre que les sanctions en elles-mêmes sont associées à une hausse de la récidive (Andrews et Bonta, 1998).

Chapitre II. Les trois programmes provinciaux de surveillance électronique

Trois provinces ont participé à l'évaluation de leur programme de surveillance électronique : la Colombie-Britannique (C.-B.), la Saskatchewan et Terre-Neuve. Même si les trois programmes utilisent un équipement très semblable (bracelets à la cheville et centre de surveillance informatisé),

ils s'adressent à des clients différents et fonctionnent selon des modalités différentes. Ces différences nous ont permis d'évaluer si le type de clients, la nature de la surveillance et le contexte correctionnel sont des facteurs importants pour l'efficacité de la surveillance électronique. Afin de documenter ces différences, nous avons recueilli un grand volume de renseignements et avons rédigé des rapports d'étape pour chaque province. Ces rapports ne combinaient pas l'information provenant des trois provinces et ni ne contenaient d'information sur la récidive. La section qui suit résume la méthode utilisée et les conclusions des rapports.

Méthode de collecte des donnés

Nous avons utilisé une procédure et des outils de collecte standardisés dans les trois provinces. Les délinquants et le personnel ont rempli trois questionnaires (des exemplaires peuvent être fournis sur demande). Le premier, un questionnaire d'auto-évaluation portait sur les antécédents criminels et la situation personnelle et sociale des délinquants. Dans la mesure du possible, nous avons comparé leurs réponses avec les données des dossiers officiels. Les réponses aux 78 questions ont servi à calculer les scores risque-besoins selon l'Inventaire du niveau de service révisé (LSI-R; Andrews et Bonta, 1995) et l'échelle d'évaluation du risque et des besoins du Manitoba (Bonta, Parkinson, Pang, Barkwell et Wallace-Capretta, 1994). Ces deux outils se sont révélés valides sur le plan empirique pour le classement des délinquants en fonction du risque et des besoins. Motiuk, Motiuk et Bonta (1992) ont aussi montré qu'on peut obtenir des renseignements fiables sur le risque et les besoins des délinquants au moyen du questionnaire d'auto-évaluation. Le calcul des scores du LSI-R et de l'échelle du Manitoba a permis de faire une évaluation empirique du risque et des besoins des délinquants sous surveillance. Grâce à cette information, nous étions en mesure de déterminer si la surveillance électronique avait un effet sur la récidive, en tenant compte du risque et des besoins des délinquants.

Dans le deuxième questionnaire, nous demandions aux délinquants de donner leur opinion sur le programme de SE (p. ex. quels étaient les avantages du programme, le programme leur causait-il des problèmes, etc.). Le troisième questionnaire portait sur les relations des délinquants avec les agents de surveillance et leur opinion sur ces agents. Quant aux agents de surveillance, ils ont rempli un ensemble semblable de questionnaires, leur demandant d'évaluer le programme et le rendement des délinquants. La participation à l'étude était facultative et les renseignements obtenus ne devaient servir qu'à des fins de recherche. Le taux de participation a été relativement élevé. Par exemple, pour le questionnaire d'auto-évaluation, il s'échelonnait entre 73,2 % en C.-B. et près de 100 % à Terre-Neuve. Les délinquants ont fait parvenir leurs questionnaires remplis sous pli cacheté au personnel de recherche. Ils ont répondu au questionnaire d'auto-évaluation au début de leur participation au programme de surveillance électronique. Les deux autres questionnaires ont été remplis par les délinquants et les agents à la fin du programme. Lorsque cela a été possible, les délinquants qui avaient manqué aux conditions de la SE et avaient été réincarcérés ont rempli les deux derniers questionnaires en prison.

Les délinquants ont aussi accepté que le personnel de recherche consulte leur dossier correctionnel et leur dossier du programme. La consultation des dossiers a permis de corroborer les réponses au questionnaire d'auto-évaluation et d'obtenir d'autres renseignements sur les délinquants et leur participation au programme. Sauf en Saskatchewan, où il y avait un petit nombre de délinquantes (n = 26), tous les délinquants des programmes de SE étaient des hommes. Notre étude porte uniquement sur les 262 délinquants de sexe masculin. Dans chaque province, nous avons constitué un échantillon témoin composé de délinquants incarcérés (taille de l'échantillon : 240). Nous nous sommes efforcés de choisir les détenus en nous fondant sur les critères d'admissibilité à la SE de la province. Ces détenus ont rempli seulement le questionnaire d'auto-évaluation et ils nous ont donné la permission de consulter leur dossier. À Terre-Neuve et en Saskatchewan, nous avons recueilli des renseignements sur 30 probationnaires (non soumis à la SE). Les trois questionnaires, légèrement modifiés, ont été remis aux probationnaires.

Enfin, le programme de SE de Terre-Neuve obligeait les délinquants de participer à un programme de traitement intensif et très structuré. Un évaluateur indépendant a évalué ce programme pour voir dans quelle mesure il respectait les principes de la réadaptation. Les participants au programme de traitement ont aussi rempli un questionnaire sur le traitement et sur les thérapeutes.

La collecte de données a été amorcée à la fin de 1995 et, dans le cas de Terre-Neuve, s'est poursuivie jusqu'en septembre 1997. Les données sur la récidive après la participation au programme ont été recueillies dans les dossiers d'antécédents criminels tenus par la GRC et dans les dossiers provinciaux (des tribunaux et des services correctionnels). Nous avons défini la récidive comme toute nouvelle condamnation dans l'année suivant la fin de la participation au programme. Durant la période de suivi, nous avons constaté que 25 délinquants de la Colombie-Britannique avaient changé de groupe. En effet, au milieu du projet de recherche, la province avait recruté des délinquants pour le programme de SE et 25 délinquants du groupe témoin original constitué de détenus avaient été intégrés dans le programme de SE. Par conséquent, pour les besoins de notre rapport, nous avons placé ces délinquants dans le groupe des délinquants sous SE. Nous ne disposions donc que des réponses au questionnaire d'auto-évaluation et des renseignements recueillis dans les dossiers pour ces délinquants, ce qui explique qu'il nous manque certaines données. Dans le rapport d'étape sur le programme de la Colombie-Britannique, nous n'avons pas tenu compte de ce changement de groupe. Par conséquent, les résultats de la comparaison entre les délinquants sous surveillance électronique et les détenus du groupe témoin ne s'appliquent plus.

La composition finale des groupes pour les trois provinces est présentée au tableau 3. Terre-Neuve avait un programme de moindre envergure avec participation obligatoire à un programme de traitement, et le nombre de participants était moins élevé. Les échantillons de probationnaires de Terre-Neuve et de la Saskatchewan étaient de petite taille; il faut donc interpréter avec prudence les résultats des comparaisons.

Tableau 3. Composition des groupes par province

		Groupe	
Province	**SE**	**Probationnaires**	**Détenus**
Terre-Neuve	56	17	100
Colombie-Britannique	125	-	75
Saskatchewan	81	13	65
Total	262	30	240

Terre-Neuve : Faits saillants du rapport d'étape (avril 1998)

Le programme de surveillance électronique de Terre-Neuve a été établi en novembre 1994. Au début de notre étude, la SE était utilisée uniquement dans la ville de St. John's. À Terre-Neuve, c'est le système correctionnel qui dirige les délinquants vers le programme. On choisit des délinquants

non violents, présentant un risque moyen de récidive, qui sont incarcérés dans une prison locale et on leur accorde une permission de sortir assortie d'une condition de surveillance électronique. (Aux délinquants à faible risque, on accorde des permissions de sortir sans surveillance électronique.) En plus d'être soumis à la SE, les délinquants doivent participer au « Learning Resources Program » (LRP) offert par la Société John Howard de Terre-Neuve. Le LRP est un programme de traitement intensif en groupe, d'une durée de neuf heures par semaine, fondé sur l'approche cognitivo-comportementale. Il est surtout axé sur le traitement de la toxicomanie et la maîtrise de la colère. On offre aussi aux délinquants des séances de counseling individuelles sur l'emploi et d'autres besoins personnels.

Le programme de Terre-Neuve est le plus petit des programmes des trois provinces et il a été difficile de former un groupe complet pour le LRP. Le programme de traitement a donc été ouvert aux délinquants qui étaient soumis à une ordonnance de probation ordinaire. Dix-sept probationnaires de sexe masculin se sont offerts pour participer à la recherche.

En mars 1996, le D[r] Paul Gendreau de l'Université du Nouveau-Brunswick a fait une évaluation indépendante du LRP à l'aide de l'inventaire d'évaluation des programmes correctionnels (CPAI). Le CPAI (Gendreau et Andrews, 1996) est une approche structurée qui permet d'évaluer dans quelle mesure un programme correspond à ce qu'on connaît de la réadaptation efficace des délinquants. Lorsqu'on ne possède pas de renseignements sur les effets d'un programme sur la récidive, on peut se servir du CPAI pour évaluer dans quelle mesure le programme peut contribuer à réduire la récidive. Les programmes sont évalués sous divers aspects (p. ex. évaluation des clients, caractéristiques du personnel, etc.) dont la recherche a montré qu'ils sont associés à la réduction de la récidive. Selon les résultats de l'évaluation, le LRP se situe parmi les 23 meilleurs programmes des 230 qui ont été évalués à l'aide du CPAI. Il y a donc de bonnes raisons de croire que les éléments du LRP sont pertinents et peuvent s'avérer efficaces.

Cinquante-six délinquants de sexe masculin participaient au programme de surveillance électronique et tous, sauf deux, au LRP (ces deux délinquants avaient un emploi à temps plein et ne pouvaient participer au traitement). Un peu plus de la moitié (56,3 %) de ces délinquants se situaient dans les catégories moyenne et élevée du LSI-R. Par conséquent, le programme de SE ne semblait pas avoir pour effet d'élargir sensiblement le filet du contrôle correctionnel, et il réussissait assez bien à cibler les délinquants à qui il était destiné. Même si la plupart des participants présentaient un risque moyen ou élevé, une grande proportion d'entre eux ont terminé le programme avec succès. Les délinquants ont participé au programme en moyenne pendant 72 jours, et 87,5 % ont terminé le programme sans commettre de nouvelle infraction et sans manquer gravement aux conditions. Ce taux de réussite était sensiblement plus élevé que pour les probationnaires qui participaient au LRP (52,9 %; $\chi^2 = 7,09$, $p < 0,01$). Même si l'échantillon des probationnaires était de petite taille ($n = 17$), ces résultats donnent à penser que les exigences supplémentaires liées à la SE et peut-être la crainte d'être réincarcérés pour non-coopération ont fait en sorte que les délinquants soumis à la surveillance électronique ont terminé le programme sans incident.

Après leur participation au programme, les délinquants et les agents de probation et de traitement ont rempli le questionnaire sur la SE et le LRP. Les délinquants n'ont pas trouvé que la SE avait beaucoup perturbé leur vie, et 86,2 % estimaient que leur participation au programme les aiderait à ne plus commettre de crimes (seulement 10 % à 15 % des membres du personnel estimaient que la SE aurait un effet à long terme sur la récidive). De même, lorsqu'on leur a demandé leur avis sur les effets durables du traitement, 14 % des agents de probation ont répondu que le traitement contribuerait à réduire la récidive. Fait surprenant, seulement 20 % des membres du personnel du LRP estimaient que le traitement réduirait la récidive. Ces évaluations pessimistes du personnel sont peut-être dues à la nouveauté des programmes (SE et LRP) et à l'incertitude à propos de leurs effets.

Enfin, les délinquants ont évalué de façon très positive les agents de probation et les thérapeutes. Un peu plus de 70 % ont dit que leur agent de probation avait cherché à les aider; 80 % ont dit la même chose du personnel de traitement. Les deux tiers étaient d'avis que les agents de traitement

les avaient véritablement aidés (seulement 37,5 % ont dit la même chose de leur agent de probation). En résumé, les délinquants voyaient comme une expérience bénéfique leur participation au programme de SE et au LRP.

Saskatchewan : faits saillants du rapport d'étape (janvier 1998)

En Saskatchewan, ce sont les tribunaux qui dirigent les délinquants vers le programme de surveillance électronique. Les juges ordonnent la probation intensive des délinquants en y assortissant une condition de surveillance électronique. Bien que la probation puisse durer jusqu'à trois ans, la SE ne s'étend habituellement pas sur plus de six mois. La SE a été établie comme projet pilote en 1990. Dès 1996, les tribunaux de toutes les régions de la province avaient la possibilité d'imposer cette mesure. Au moment de la réalisation de notre étude, le programme de la Saskatchewan était le deuxième en importance au pays. Environ 90 délinquants y participaient.

Nous avons recueilli des données sur 81 délinquants et 26 délinquantes qui avaient été dirigés vers le programme dans trois endroits (Regina, Saskatoon et Prince-Albert). Les juges peuvent aussi ordonner le placement des délinquants dans le programme de probation intensive (IPS), qui est très semblable au programme de SE. Ce sont les tribunaux qui ordonnent le placement dans les deux programmes. La surveillance est assurée par des agents de probation. Dans les deux programmes, la surveillance est plus intensive que dans les cas de probation ordinaires. La grande différence entre les deux programmes est que l'un comprend la surveillance électronique. Nous avons donc recueilli aussi des renseignements sur un petit échantillon de 16 délinquants du programme IPS (13 hommes et 3 femmes).

Les délinquants du programme IPS avaient un score plus élevé sur les échelles de risque et de besoins que les délinquants du programme de SE. Ce résultat nous a surpris parce que nous nous attendions à ce que ces derniers, qui étaient soumis à de plus nombreuses restrictions, présentent un risque plus élevé. En outre, près de 30 % des délinquants sous SE étaient classés à faible risque selon le LSI-R et l'échelle du Manitoba. Ces deux constatations nous ont amenés à conclure qu'en Saskatchewan, la SE élargit le filet du contrôle correctionnel. Une autre constatation est venue étayer cette conclusion; le taux de succès n'était pas plus élevé chez les délinquants soumis à la surveillance électronique. Les données, bien que n'étant pas statistiquement significatives, montraient plutôt que les probationnaires *non soumis* à la SE avaient un taux de succès plus élevé que les participants sous SE (93,8 % contre 84,0 %).

Cependant, certains résultats montrent que la SE a réussi à cibler des sous-groupes de délinquants à risque moyen. La Saskatchewan a le taux d'incarcération de délinquants autochtones le plus élevé du Canada. L'un des objectifs du programme de SE de la province est de cibler les délinquants autochtones et les délinquantes et de leur fournir une solution de rechange à l'incarcération. À cet égard, une bonne proportion de participants au programme de SE étaient d'origine autochtone et présentaient un risque plus élevé que les délinquants non autochtones participant au programme. Ainsi, le programme semble constituer une véritable solution de rechange à l'incarcération pour les délinquants autochtones. Nous avons fait des constatations semblables à propos des délinquantes participant au programme. Ces femmes avaient un score plus élevé que les hommes sur les échelles de risque et de besoins, ce qui laisse supposer que si elles n'avaient pas participé au programme, elles auraient probablement été incarcérées.

En moyenne, les probationnaires demeurent sous surveillance électronique pendant 20 semaines et leur agent de surveillance les rencontre chaque semaine. Lorsqu'on a demandé aux participants leur avis sur le programme et sur leur agent de probation, les réponses ont été positives en général. Plus de quatre-vingt-dix pour cent (92,6 %) des délinquants ont dit que leur agent de probation les avait réellement aidés, et 88,6 % estimaient qu'il comprenait leurs problèmes. Enfin, les délinquants étaient plus optimistes que les agents de probation quant à la fonction de prévention du crime jouée par le programme (85,4 % contre 40,6 %).

Colombie-Britannique : faits saillants du rapport d'étape (avril 1997)

La Colombie-Britannique a été la première province à établir un programme de surveillance électronique (1987), et ce programme est devenu le plus important au Canada. Le nombre quotidien de délinquants qui participent à ce programme dépasse souvent 300. Les délinquants y sont dirigés par le système correctionnel. Cependant, contrairement aux programmes de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, on ne cible pas particulièrement les délinquants à risque moyen et on n'exige pas que les délinquants participent à un traitement. Il y a trois critères d'admissibilité : a) risque minimum pour la collectivité, b) délinquant non violent, c) pas plus de quatre mois restant à purger.

Cent délinquants de sexe masculin ont participé à l'étude (ce nombre est passé à 125, comme nous l'avons expliqué plus haut). Les délinquants venaient tous de la région du Fraser et étaient assez représentatifs de l'ensemble des délinquants sous surveillance électronique dans la province. Comme les critères d'admissibilité au programme étaient assez restrictifs, il y avait risque d'un élargissement du filet du contrôle correctionnel. Il n'a donc pas été surprenant de faire des constatations qui nous permettaient de conclure à un élargissement du filet. Environ 25 % des participants au programme étaient classés à faible risque, et la durée moyenne de participation au programme était plus courte que dans les deux autres provinces : 37,3 jours (n = 125). Le taux de délinquants qui ont terminé le programme sans incident était élevé (89,3 %), mais cela peut s'expliquer par le faible risque que présentaient les délinquants et la courte durée de leur participation au programme.

Le personnel de surveillance était composé d'agents qui travaillaient dans les prisons et qu'on avait réaffectés à la surveillance communautaire, ce qui n'était pas le cas à Terre-Neuve et en Saskatchewan. La plupart des surveillants étaient donc des agents de correction plutôt que des agents de probation. Ces agents étaient assez pessimistes quant à la capacité de prévention du crime du programme de SE. Seulement 8 % estimaient que le programme empêcherait les délinquants de récidiver. Quant aux délinquants, ils étaient plus optimistes, 59,8 % d'entre eux disant qu'ils n'allaient probablement pas commettre d'autres crimes. De plus, 53,6 % ont dit que leur agent de surveillance ne les avait pas véritablement aidés.

Chapitre III. Sélection des participants et modalités des programmes

Chaque rapport d'étape présente les constatations préliminaires sur un programme provincial. On n'y trouve que des comparaisons superficielles entre les provinces. On y a établi quelques comparaisons avec les probationnaires, mais aucune avec les échantillons de détenus. Pourtant, ces comparaisons sont importantes si l'on veut évaluer la surveillance électronique par rapport à d'autres formes de contrôle correctionnel. Finalement, nous avons pu obtenir des renseignements sur les infractions commises par les délinquants dans l'année qui a suivi leur participation au programme. Dans le présent chapitre, nous combinons les données des trois programmes et nous analysons les effets de la SE sur la récidive. Par conséquent, nous sommes mieux en mesure d'évaluer la valeur relative des différents programmes de SE.

Dans les trois programmes, on a recours à la surveillance électronique pour surveiller les délinquants dans la collectivité. Cependant, chaque programme comporte des particularités. Il existe peut-être des facteurs qui ont eu une influence particulière sur chacun des programmes et qui n'ont pas été mesurés, mais les principales différences entre les programmes nous ont permis de répondre à quelques-unes des questions suivantes :

- Y a-t-il un élargissement du filet du contrôle correctionnel?
- Le fait que les délinquants soient dirigés vers le programme par le système correctionnel ou par les tribunaux est-il important?
- Quelle incidence a le fait d'avoir recours à des agents de probation ou à des agents de correction pour surveiller les délinquants?
- La participation des délinquants à un traitement ajoute-t-elle de la valeur au programme de surveillance électronique?
- La surveillance électronique a-t-elle un effet sur la récidive après la fin de la période de surveillance?

Nous présentons des réponses à ces questions dans les pages qui suivent.

Les délinquants sous surveillance électronique

Nous avons recueilli des données sur 262 délinquants qui ont participé aux programmes de surveillance électronique des trois provinces. Il y avait de grandes différences entre les délinquants des trois provinces sur le plan des caractéristiques démographiques et personnelles (tableau 4). Les délinquants de Terre-Neuve avaient le plus faible niveau de réalisation sociale, et une proportion relativement élevée consommaient de l'alcool ou de la drogue. Leur taux de chômage était de 71,4 % et ils avaient en moyenne une scolarité de 9,3 années. La moitié d'entre eux ont déclaré avoir un problème d'alcool, et 36,4 % un problème de drogue. Les délinquants de la Saskatchewan avaient le plus faible taux de consommation de drogue (17,3 %) et la plupart étaient mariés ou cohabitaient avec un conjoint de fait (59,3 %). En outre, 49,1 % des délinquants sur lesquels nous avons obtenu des renseignements sur la race étaient d'origine autochtone (y compris d'origine métisse).

Tableau 4. Caractéristiques des délinquants sous SE, par province

Caractéristique	n	C.-B.	Sask.	T.-N.	F/χ^2	p
Âge (années)	261	30,9	31,4	28,8	1,51	ns
Années d'études	260	10,9	10,8	9,3	14,22	0,001
Sans emploi (%)	261	44,0	36,3	71,4	17,53	0,001
Consommation d'alcool (%)	260	32,3	50,6	50,9	9,10	0,01
Consommation de drogue (%)	260	37,1	17,3	36,4	10,05	0,01
Origine autochtone (%)	234	4,8	49,1	0,0	73,41	0,001
Logement (%) :	229				41,15	0,001
Avec conjoint/conjoint de fait		25,3	52,0	45,5		
Seul/seul avec enfants		9,1	14,7	10,9		
Autres/en groupe		43,4	13,3	5,5		
Avec parents		22,2	20,0	38,2		

État civil (%) :	262				16,41	0,01
Célibataire		53,6	32,1	51,8		
Séparé/divorcé		14,4	8,6	7,1		
Marié/avec conjoint de fait		32,0	59,3	41,1		

Notes : La taille de l'échantillon varie parce qu'il nous manquait des renseignements;
ns = non significatif.

Le tableau 5 résume les antécédents criminels et les caractéristiques liées au risque et aux besoins des délinquants sous surveillance électronique. Il est étonnant de constater que les délinquants de la Saskatchewan, avec le nombre le plus élevé de condamnations antérieures (moyenne de 10,3), ont été condamnés à une période de probation. Il se peut qu'on ait jugé la surveillance électronique comme une mesure additionnelle nécessaire pour gérer ces délinquants dans la collectivité plutôt qu'en prison. Il se peut aussi que les participants du programme de la Saskatchewan aient commis des crimes moins graves. Par exemple, ils avaient été incarcérés dans une moins grande proportion (48,1 %) que les délinquants des autres provinces. Pour ce qui est du type d'infraction, les délinquants de la Colombie-Britannique avaient commis la plus grande proportion d'infractions liées à l'alcool et à la circulation routière (38,4 %), alors que les délinquants de Terre-Neuve avaient le taux le moins élevé de crimes contre la personne (5,4 %). Fait intéressant, trois délinquants du programme de la Colombie-Britannique sur dix (30,7 %) avaient déjà participé au programme de surveillance électronique.

La constatation la plus importante présentée au tableau 5 est que les délinquants du programme de Terre-Neuve présentaient un risque plus élevé, selon le LSI-R, que les délinquants des deux autres provinces. Les résultats de l'outil révisé d'évaluation du risque et des besoins du Manitoba, même s'ils allaient dans la direction prévue, n'ont pas permis d'établir une différence statistiquement significative entre les trois groupes. C'est probablement parce que les résultats de l'outil du Manitoba s'échelonnent sur une moins grande échelle (entre 0 et 22) que les résultats du LSI-R (entre 0 et 54) et que cet outil ne peut établir des distinctions subtiles entre des groupes.

Tableau 5. Antécédents criminels et facteurs de risque des participants à la SE, par province

Variable	n	C.-B.	Sask.	T.-N.	F/χ^2	p
Nombre de condamnations antérieures	234	5,5	10,3	4,4	6,56	0,01
Infraction la plus grave (%) :	262				23,58	0,01
Contre la personne		15,2	23,5	5,4		
Contre les biens		30,4	40,7	33,9		
Drogue		9,6	14,8	17,9		
Alcool/circulation routière		38,4	17,3	28,6		

Autre		6,4	3,7	14,3		
Antécédents criminels (%) :						
Incarcération	262	70,4	48,1	71,4	12,35	0,01
Manquement aux conditions de la libération conditionnelle ou de la probation	262	41,6	39,5	41,1	0,09	ns
Violence	261	30,4	39,5	16,4	8,31	0,05
SE	251	30,7	3,7	1,8	36,69	0,001
LSI-R	260	20,2	20,3	24,8	7,18	0,001
Échelle révisée du Manitoba	262	9,8	9,4	10,7	2,53	ns

Notes : La taille de l'échantillon varie parce qu'il nous manquait des renseignements
ns = non significatif

Lorsque nous combinons les données des tableaux 4 et 5, nous sommes amenés à conclure que les délinquants du programme de SE de Terre-Neuve présentent un risque plus élevé et ont des besoins plus importants. Ils ont obtenu un score supérieur à celui des délinquants des autres provinces sur le LSI -R, et ils ont une scolarité moins élevée; en outre, une plus grande proportion est sans emploi, et une proportion au moins aussi importante que les délinquants des deux autres provinces présente des problèmes d'alcool ou de drogue. À l'autre extrémité de l'échelle, les participants au programme de la Colombie-Britannique semblent être le groupe qui présente le plus faible risque. Les ressemblances entre ces délinquants et ceux de la Saskatchewan (risque-besoins, âge, années d'études, situation d'emploi) donnent à penser qu'une mesure non privative de liberté aurait été suffisante pour beaucoup de ces délinquants. Cette possibilité est examinée plus en détail dans les pages qui suivent.

Modalité des programmes

Il y a des différences fondamentales entre les trois programmes examinés dans notre étude. Dans deux programmes (Colombie-Britannique et Terre-Neuve), le renvoi des délinquants est fait par le système correctionnel; dans l'autre, il est fait par les tribunaux (Saskatchewan). En Saskatchewan et à Terre-Neuve, les délinquants sont surveillés par des agents de probation, et en Colombie-Britannique par des agents de correction affectés dans la collectivité. Le programme de Terre-Neuve s'adresse en particulier aux délinquants à risque moyen et exige que les délinquants participent à un programme de traitement intensif structuré. La durée moyenne de la participation au programme de SE varie entre les provinces. En Saskatchewan, la participation est la plus longue (139,3 jours), par rapport à Terre-Neuve (71,6 jours) et à la Colombie-Britannique (37,3 jours; $F(2\ 254) = 151,91$, $p < 0,001$). Tous ces facteurs, ainsi que d'autres, peuvent influencer l'expérience des délinquants et leur opinion, ainsi que celle du personnel, sur le programme. En outre, les modalités des programmes et les opinions des parties intéressées peuvent avoir une influence sur les résultats.

Opinions des d délinquants sur la sur la SE. Après leur participation au programme, les délinquants ont été invités à répondre à une série de questions, même ceux qui avaient manqué aux conditions et avaient été réincarcérés. Les

résultats de ces questionnaires sont présentés au tableau 6. De façon générale, les délinquants estimaient avoir reçu suffisamment de renseignements sur la surveillance électronique avant leur placement dans le programme. C'est aux délinquants de la Colombie-Britannique que le programme a causé le moins d'inconvénients. Seulement 16 % d'entre eux ont trouvé la SE plus difficile qu'ils avaient prévu, une proportion beaucoup moins grande que dans les autres provinces (41,5 % en Saskatchewan et 37,9 % à Terre-Neuve). Les participants de la Colombie-Britannique ont également trouvé moins embarrassant de porter le bracelet et ont vu moins de perturbations dans leurs activités quotidiennes que les participants des autres provinces.

Tableau 6. Résultats du questionnaire rempli par les délinquants après leur participation
(% d'accord)

Question	n	C.-B.	Sask.	T.-N.	χ^2
Reçu assez d'information sur la SE	193	88,0	92,3	85,7	1,18
SE plus difficile que prévu	194	16,0	41,5	37,9	14,52***
Port du bracelet incommode	194	23,0	30,8	20,7	1,64
Port du bracelet embarrassant	194	24,0	58,5	55,2	22,6***
Perturbation des activités quotidiennes	193	62,6	76,9	86,2	7,73*
Appels téléphoniques trop fréquents	192	4,1	6,2	20,7	7,22*
Problèmes causés par les visites de l'agent	190	6,2	9,4	20,7	4,67
Problèmes le plus souvent mentionnés :	183				
Privation de liberté		36,2	34,4	35,7	
Respect des règles/heures de rentrée		16,0	18,0	7,1	
Perturbation de la vie familiale		1,1	4,9	3,6	
Perturbation du travail		3,2	11,5	0,0	
Aucun problème mentionné		17,0	11,5	17,9	

Notes : La taille de l'échantillon varie parce qu'il nous manquait des renseignements;
*** $p < 0,001$; * $p < 0,05$

L'impression globale des participants de la Colombie-Britannique était que les conditions liées au programme sont assez faciles à respecter. Nous soupçonnons que ce résultat est peut-être dû au fait que la participation au programme est moins longue en Colombie-Britannique, ce qui rend le programme plus tolérable. Bien que nous ayons mis en relation le nombre de jours de participation avec les difficultés signalées par les délinquants, l'analyse statistique a tout de même donné comme résultat que ce sont les délinquants de la Colombie-Britannique qui ont signalé le moins grand nombre de problèmes.

On croit souvent que les programmes de SE apportent d'autres avantages qu'une économie de coûts pour les établissements. La grande majorité des délinquants avaient une attitude positive à l'égard de la SE. Lorsqu'on leur a demandé si la surveillance électronique avait été un bon programme pour eux, 90,1 % étaient d'accord (les réponses allaient de 84,6 % en Saskatchewan à 94,9 % en Colombie-Britannique). En outre, 90,6 % ont dit que la SE était un bon programme correctionnel, et 85,7 % qu'ils recommanderaient ce programme à d'autres délinquants.

Presque tous les participants (95,3 %) ont reconnu avoir bénéficié de leur participation au programme. On leur a demandé d'évaluer divers avantages. Les résultats sont présentés au tableau 7. Le maintien des contacts avec la famille était considéré comme l'avantage le plus important par les délinquants des trois provinces. Cet avantage est considéré plus important que ceux qui sont liés au travail. On constate des différences entre les provinces pour ce qui est des avantages liés au maintien de l'emploi et à la participation à un traitement. Les délinquants de Terre-Neuve considéraient moins comme un avantage, par rapport aux autres délinquants, que la SE leur permette de garder leur emploi. Cela peut toutefois être partiellement dû au taux de chômage élevé des participants de cette province et au fait que le programme de SE exige que ces délinquants participent au Learning Resources Program (LRP). Comme le montre le tableau 7, les délinquants de Terre-Neuve ont classé la participation à un traitement comme un avantage beaucoup plus important du programme de SE que les délinquants des deux autres provinces.

Tableau 7. Avantages du programme de SE : opinions des délinquants (% d'accord)

Avantage	n	C.-B.	Sask.	T.-N.	p
Contacts avec la famille	180	86,3	79,3	88,9	ns
Soins aux enfants	167	37,6	44,6	50,0	ns
Recherche d'emploi	173	44,0	58,9	57,7	ns
Maintien de l'emploi	177	61,7	72,9	41,7	0,05
Participation à un traitement	173	45,1	66,1	88,5	0,001

Notes : La taille de l'échantillon varie parce qu'il nous manquait des renseignements;
ns = non significatif

Opinions des d
délinquants sur leu
sur leur surveillant. Après leur participation au programme de SE, les délinquants ont été invités à répondre à quelques questions sur leur agent de surveillance. Pour le personnel des services correctionnels communautaires, la surveillance des délinquants consiste à s'assurer que les délinquants respectent les conditions de la permission de sortir ou de la probation et à les aider à adopter un mode de vie plus prosocial. Cette dernière fonction exige que les délinquants aient du respect pour les surveillants et soient disposés à suivre leurs conseils. On peut s'attendre à ce que les surveillants qui sont considérés plus empathiques et compréhensifs aient une influence plus positive sur les clients.

Le tableau 8 présente les résultats des questions posées aux délinquants à propos de leur surveillant. En général, c'est en Colombie-Britannique que les agents étaient considérés comme le moins obligeants et le moins ouverts à discuter des problèmes personnels des délinquants. Nous interprétons ce résultat en fonction du rôle des surveillants : en Colombie-Britannique, la plupart étaient choisis parmi les agents de correction des prisons, qui étaient moins susceptibles d'avoir joué un rôle d'aidant et plus susceptibles d'avoir eu des expériences de confrontation et d'application des règles dans leurs interactions avec les délinquants. Dans les deux autres provinces, la surveillance était assurée par des agents de probation qui, peut-être en raison de leur expérience et de leur formation, avaient davantage recours à leur habileté en communications interpersonnelles pour influencer les délinquants.

Tableau 8. Opinions des délinquants à propos de leur surveillant (% d'accord)

Question	C.-B.	Sask.	T.-N.	T.-N.*	p
Je pouvais lui parler de mes problèmes personnels	42,9	82,8	79,3	85,7	0,001
Il était désireux de m'aider	73,5	95,3	89,7	100,0	0,001
Il m'a réellement aidé	46,4	90,6	75,0	96,4	0,001
Il me donnait des conseils	28,6	56,3	51,7	48,3	0,001
Il me rencontrait parce que son travail l'y obligeait	46,9	78,1	62,1	75,0	0,001
J'aurais changé de surveillant	10,1	10,9	31,0	10,3	0,01
Il comprenait mes problèmes	59,2	90,5	72,4	93,1	0,001
Il était facile de communiquer avec lui	80,8	92,1	79,3	93,1	ns

* Opinions des délinquants de Terre-Neuve à propos de leur conseiller (programme de traitement). La taille de l'échantillon varie de 189 à 192. Test de signification statistique effectué seulement pour les évaluations du personnel de correction.

Par rapport aux délinquants de la Colombie-Britannique, une plus grande proportion de ceux de la Saskatchewan et de Terre-Neuve trouvaient qu'ils avaient pu parler à leur surveillant de leurs problèmes personnels, que leur surveillant leur avait donné des conseils, et qu'il les avait réellement aidés. Même si les délinquants des trois provinces considéraient qu'il avait été facile de communiquer avec leur surveillant, il avait été plus facile de parler de problèmes personnels dans les provinces où les surveillants étaient des agents de probation. Résultat surprenant, 31 % des délinquants de Terre-Neuve auraient changé de surveillant s'ils avaient eu le choix. Malheureusement, nous ne leur avons pas demandé pourquoi.

Les participants au programme de Terre-Neuve ont eu des contacts fréquents avec du personnel de

traitement. Nous leur avons demandé de répondre à des questions semblables sur leur conseiller, et ils ont donné des évaluations très favorables (tableau 8). Une analyse plus détaillée des délinquants qui ont participé au programme de traitement de Terre-Neuve sera présentée un peu plus loin.

Opinions du personnel à propos de la SE. Il importe aussi de connaître l'opinion des délinquants à propos des programmes correctionnels. Le tableau 9 présente certains résultats du questionnaire administré aux membres du personnel des programmes. Par rapport aux surveillants des autres provinces, une moins grande proportion de surveillants de la Colombie-Britannique considéraient la SE comme un bon programme. Ils estimaient, dans la même proportion que les autres surveillants, que le programme avait été bénéfique pour le délinquant dont ils assuraient la surveillance, mais lorsqu'on leur a demandé leur opinion sur l'utilité de la SE pour l'ensemble des délinquants, ce sont eux qui ont donné l'évaluation la moins favorable.

Tableau 9. Opinions du personnel à propos du programme de SE (% d'accord)

Question	n	C.-B.	Sask.	T.-N.	p
Pour le délinquant surveillé :					
La SE est un bon programme :					
oui	234	73,7	82,3	94,6	0,01
sans opinion		15,2	6,3	1,8	
non		11,1	11,4	3,6	
La SE a été bénéfique pour le délinquant : oui	232	83,0	82,7	82,4	ns
non		17,0	17,3	17,6	
De façon générale :*	(n)	(10)	(3)	(14)	
La SE est utile pour les délinquants		70,0	100,0	78,6	
La SE pourrait être utilisée pour d'autres délinquants		50,0	66,7	85,7	

* La taille de l'échantillon du personnel pour les questions générales était trop petite pour un test statistique (n = 27); ns = non significatif

Opinions sur la SE comme moyen de r
répression de la c
de la criminalit
criminalité.
Nous avons demandé aux participants aux programmes de SE et aux surveillants s'ils croyaient que la SE contribuait à réprimer la criminalité, d'abord pour chacun des délinquants ayant participé au

programme, puis pour l'ensemble des délinquants. Les résultats sont présentés au tableau 10. Une moins grande proportion de délinquants de la Colombie-Britannique, par rapport à ceux des autres provinces, estimaient que la SE avait eu une fonction de répression du crime pour eux-mêmes, tant durant le programme que par la suite. Les délinquants des trois provinces avaient à peu près la même opinion pour ce qui est de la répression de la criminalité pour la plupart des délinquants, durant le programme. Toutefois, les délinquants de la Colombie-Britannique étaient plus sceptiques que les autres à propos des répercussions positives de la SE chez la plupart des délinquants après la participation au programme. Seulement 31,9 % étaient d'accord avec l'énoncé selon lequel la participation au programme de SE empêcherait la plupart des délinquants de commettre des crimes par la suite. En Saskatchewan et à Terre-Neuve, les proportions étaient respectivement de 58,3 % et de 65,4 % ($\chi^2 = 19,82$, dl = 2, $p < 0,001$).

Les surveillants de la Colombie-Britannique ont aussi donné l'évaluation la plus pessimiste de la capacité du programme de SE de réprimer la criminalité (voir côté droit du tableau 10). Ils estimaient que la SE avait empêché seulement 27,3 % de leurs clients de commettre des crimes durant la participation au programme. Les surveillants des deux autres provinces jugeaient que la SE avait prévenu le crime chez environ la moitié de leurs clients. Pour ce qui est des répercussions du programme après la participation des délinquants, les surveillants de la Saskatchewan ont donné l'évaluation la plus positive, affirmant que 38,3 % de leurs clients ne commettraient probablement pas d'autres crimes. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, les surveillants n'avaient aucune opinion à ce propos pour la moitié de leurs clients. Vingt-sept surveillants ont répondu à la même question, mais à propos de l'ensemble des délinquants (et non seulement pour les délinquants dont ils assuraient la surveillance). Sur ce plan général, 77,8 % des surveillants des trois provinces estimaient que la SE contribue à réprimer la criminalité chez la plupart des délinquants durant leur participation au programme, mais seulement 37,0 % croyaient que cette fonction de répression se poursuit après la participation au programme.

Tableau 10. Opinions sur la SE en tant que programme de prévention du crime (%)

Question	Opinions des délinquants				Opinions du personnel			
	A	S/O	D	p	A	S/O	D	p
Pas de crime durant la SE :	(n = 189)			*	(n = 231)			***
Colombie-Britannique	66,3	20,0	13,7		27,3	41,4	31,3	
Saskatchewan	80,0	12,3	7,7		48,1	16,0	35,8	
Terre-Neuve	93,1	3,4	3,4		56,9	25,5	17,6	
Pas de crime après la SE :	(n =191)			***	(n = 237)			***
Colombie-Britannique	59,8	27,8	12,4		8,0	52,0	40,0	
Saskatchewan	87,7	7,7	4,6		38,3	19,8	42,0	
Terre-Neuve	86,2	13,8	0,0		14,3	55,4	30,4	

Pour la plupart des délinquants, pas de crime durant la SE :	(n = 180)			ns
Colombie-Britannique	64,9	10,6	24,5	
Saskatchewan	73,3	15,0	11,7	
Terre-Neuve	84,6	3,8	11,5	
Pour la plupart des délinquants, pas de crime après la SE :	(n = 180)			***
Colombie-Britannique	31,9	30,9	37,2	
Saskatchewan	58,3	30,0	11,7	
Terre-Neuve	65,4	19,2	15,4	

Notes : * $p < 0,05$, *** $p < 0,001$, ns = non significatif
A = d'accord; S/O = sans opinion, D = en désaccord

Opinions sur le Learning Resources Program (traitement). Le LRP est un traitement intensif et structuré que doivent suivre les délinquants du programme de surveillance électronique de Terre-Neuve. Ce programme de traitement est formé de plusieurs composantes : groupe de base (cours obligatoire, avant le traitement), module sur la toxicomanie, formation sur la maîtrise de la colère, cours d'aptitudes cognitives. De plus, presque tous les participants (92,6 %) ont suivi des séances de counseling individuelles. Environ la moitié des délinquants (55,6 %) ont participé au groupe de maîtrise de la colère, et 75,9 % ont suivi le programme sur la toxicomanie.

Les délinquants sous SE qui ont participé au LRP avaient en général une bonne opinion du programme et des thérapeutes. Plus de quatre-vingt pour cent (82,8 %) ont jugé que le programme était adapté à leurs besoins et aucun n'a dit qu'il s'agissait d'une perte de temps. Les délinquants (96,4 %) jugeaient que les conseillers leur avaient apporté une aide véritable, et seulement cinq (17,2 %) ont dit qu'ils auraient changé de conseiller s'ils en avaient eu la possibilité. Enfin, 86,2 % étaient d'accord pour dire que le fait d'avoir participé à ce programme les empêcherait de commettre d'autres crimes.

Les thérapeutes du LRP estimaient en général que le programme avait été bénéfique pour les délinquants, affirmant que 88 % des délinquants en avaient retiré des avantages. Plus précisément, ils jugeaient que 74,5 % des clients avaient retiré des avantages du counseling en matière de toxicomanie, et 68,1 % du counseling individuel. Cependant, lorsqu'on leur a demandé si le programme contribuait à réduire la récidive, les opinions étaient partagées. Pour près d'un tiers des clients (30,8 %), les thérapeutes ne savaient pas si le programme avait prévenu la criminalité durant la participation au programme. Ce taux s'élevait à 64,7 % dans le cas de la prévention de la criminalité après la participation. Cette incertitude était toujours présente dans les réponses aux questions sur les répercussions générales de la SE sur la récidive. Aucune opinion n'a été donnée pour 30,2 % des cas à propos de la prévention du crime durant la participation au programme, et pour 71,7 % des cas pour la prévention de la récidive après la participation. Pourtant, le personnel estimait que le LRP, combiné à la SE, serait bénéfique pour 96,2 % des délinquants.

Chapitre IV. Efficacité des programmes

Pour l'évaluation des programmes correctionnels, on utilise le plus souvent deux indicateurs de succès : 1) le contrôle du comportement criminel durant la participation au programme; 2) le contrôle du comportement criminel après la participation au programme. Les programmes qui ne parviennent pas à réduire la récidive chez les délinquants, durant et après la participation, ne répondent pas aux attentes de la population quant à la sécurité de la collectivité. Nous avons examiné si les trois programmes provinciaux de surveillance électronique réussissaient à atteindre les objectifs liés à la sécurité de la population.

Quels facteurs sont associés au succès?

Nous avons déterminé qu'un délinquant réussit le programme de SE lorsqu'il participe au programme pendant toute la durée prévue sans commettre de nouvelle infraction criminelle ou sans manquer aux conditions de façon à justifier la cessation de sa participation au programme. Étant donné les différences entre le fonctionnement et la prestation des différents programmes (p. ex. aiguillage par les tribunaux ou par le système correctionnel, type de personnel de surveillance), il a été un peu surprenant de ne constater aucune différence significative entre les taux de succès dans les trois provinces : à Terre-Neuve, 87,5 %; en Colombie-Britannique, 89.3 %; en Saskatchewan, 86,3 %.

Nous avons tenté de déterminer d'autres variables qui pourraient être associées au succès ou à l'échec. Nous avons pris plus de 40 variables et nous avons vérifié si elles étaient associées aux résultats du programme de SE. Ces variables ont été tirées des dossiers et des résultats de l'auto-évaluation, ainsi que des questionnaires remplis par les délinquants et le personnel après la participation au programme. Les facteurs associés de façon significative à l'échec des délinquants sont présentés au tableau 11.

Tableau 11. Prédicteurs de l'échec des délinquants sous SE

Variable	n	*r*	p
Nombre de condamnations antérieures	231	0,19	0,01
Arrêté en tant que jeune contrevenant	255	0,14	0,05
Sans emploi	257	0,22	0,001
Problème de drogue	256	0,15	0,05
Vit dans un foyer de groupe	159	0,28	0,001
Juge que la SE est un bon programme	190	-0,19	0,01
Score risque-besoins (LSI-R)	256	0,22	0,001

Score risque-besoins (échelle du risque et des besoins du Manitoba)	258	0,24	0,001

Seul un petit nombre de variables permettaient de prévoir l'échec. Deux des prédicteurs étaient les antécédents criminels et deux autres étaient les scores risque-besoins du délinquant selon deux échelles (le LSI-R et l'échelle du Manitoba). Le chômage et les problèmes de drogue (mais non un problème d'alcool) étaient aussi associés à l'échec. La vie dans un foyer de groupe était le facteur associé le plus étroitement à l'échec des délinquants, mais cette relation peut s'expliquer par le niveau de risque que présentaient les délinquants. En effet, ceux qui présentent un risque plus élevé sont plus susceptibles de vivre dans une maison de transition; lorsque nous tenons compte de ce facteur, le lieu de résidence en soi n'est pas associé aux résultats du programme.

Dans la section précédente sur les modalités des programmes, nous avons présenté les opinions des délinquants et du personnel sur la SE. Nous avons constaté des différences entre les réponses des délinquants des trois provinces. Ainsi, les délinquants des provinces où la surveillance était assurée par des agents de probation avaient en général une opinion plus favorable du personnel et du programme. Cependant, l'analyse de ces réponses a montré qu'elles n'étaient pas associées aux résultats du programme. Le seul élément qui était associé aux résultats était la nature de la SE. Une grande proportion des délinquants qui jugeaient que le programme n'était pas bon n'ont pas réussi à terminer le programme sans incident. Il faut cependant prendre garde de ne pas accorder trop d'importance à cette constatation : en effet, la question a été posée après la participation au programme; il est normal que ceux qui n'avaient pas terminé le programme avec succès l'évaluent de façon plus négative que les autres délinquants.

Il est instructif de jeter un coup d'œil aux variables qui n'étaient pas statistiquement significatives. La race (les Autochtones), l'état civil (célibataire) et le fait de dépendre de l'aide sociale n'étaient pas associés à la réussite ou à l'échec. La perpétration d'une infraction avec violence n'était pas associée non plus à l'échec. En Saskatchewan, huit délinquants participant au programme de SE avaient été condamnés pour une infraction sexuelle, et tous ont terminé le programme sans incident. Cependant, ici encore, les scores risque-besoins permettaient d'expliquer ce résultat. Les délinquants sexuels présentaient un risque relativement faible et avaient peu de besoins (score moyen de 15,4 sur le LSI-R et de 7,0 sur l'échelle du Manitoba).

Parmi les 234 participants sur lesquels nous détenions suffisamment d'information, 163 (69,7 %) ont reçu une certaine forme de traitement. Le traitement, pour les besoins de notre étude, englobe divers programmes, depuis le LRP de Terre-Neuve jusqu'aux Alcooliques anonymes. Le taux de succès du programme de SE pour les délinquants qui avaient reçu un traitement était en fait plus faible (68,1 %) que pour ceux qui n'avaient pas reçu de traitement (81,5 %). Toutefois, la différence n'était pas statistiquement significative ($\chi^2 = ,02$). Même si les délinquants qui ont reçu un traitement présentaient un risque plus élevé (p. ex. 22,9 contre 17,4 sur le LSI-R, dl = 230, $p < 0,001$), nous n'avons tout de même constaté aucune relation entre la participation à un traitement et le taux de succès du programme de SE (*r* partiel = -0,04) après avoir tenu compte du risque.

En résumé, ce sont les scores risque-besoins du délinquant qui sont associés le plus étroitement aux résultats du programme. Que les délinquants soient dirigés vers le programme par le tribunal ou le système correctionnel, ou que la surveillance soit assurée par des agents de probation ou des agents de correction ne change rien aux résultats. Pour prévoir si un délinquant va réussir le programme de SE, le plus important est de connaître le niveau de risque et de besoins qu'il présente. Regardons maintenant les répercussions de la surveillance électronique sur la récidive après la participation au programme.

Réidive

Nous avons défini la récidive comme une nouvelle condamnation dans l'année suivant la participation au programme. Les renseignements sur la récidive ont été tirés des dossiers des antécédents criminels tenus par la GRC et des bases de données provinciales. Les taux de récidive dans l'année qui a suivi la fin du programme de SE étaient semblables dans les trois provinces. Bien que la Saskatchewan ait enregistré le taux le plus bas, soit 17,3 %, il n'y avait pas de différence statistiquement significative entre ce taux et ceux de la Colombie-Britannique (30,4 %) et de Terre-Neuve (32,1 %). Nous présentons au tableau 12 un résumé des prédicteurs de la récidive.

Tableau 12. Prédicteurs de la récidive pour les délinquants ayant participé à un programme de SE

Variable	*r*	p	n
Facteurs de risque et de besoins :			
Âge	-0,16	0,01	261
Nombre d'infractions ayant donné lieu à la peine en cours	0,20	0,001	258
Arrêté en tant que jeune contrevenant	0,17	0,01	259
Sans emploi	0,13	0,05	261
Problème de drogue	0,25	0,001	260
Score total (LSI-R)	0,25	0,001	260
Score total (échelle du Manitoba)	0,26	0,001	262
Facteurs liés à la situation personnelle :			
Dépendance de l'aide sociale	0,23	0,01	179
Vit en foyer de groupe	0,36	0,001	159
Modalités du programme et opinions sur le programme :			
Nombre de visites effectuées pour vérifier l'équipement	0,14	0,05	232
Je peux discuter de mes problèmes personnels avec le surveillant	-0,19	0,01	191
Le surveillant m'a réellement aidé	-0,15	0,05	189
Opinion du surveillant : la SE a été bénéfique pour le délinquant	-0,18	0,01	232
Opinion du surveillant : la SE a empêché le délinquant de commettre des infractions pendant sa participation au programme	0,15	0,05	231

Opinion du surveillant : le délinquant a bien réussi le programme	-0,22	0,001	237

Note : La taille de l'échantillon varie parce qu'il nous manquait des renseignements.

Trois grands ensembles de variables sont associés à la récidive après la participation au programme : 1) risque et besoins du délinquant, 2) situation personnelle; 3) modalités du programme et opinions sur le programme. Les variables comme l'âge, le chômage et la consommation de drogue sont des prédicteurs bien établis de la récidive (Gendreau, Little et Goggin, 1996). Ces variables sont comprises dans les mesures composées du risque et de besoins des délinquants, et le LSI-R et l'échelle du Manitoba ont montré une corrélation significative avec la récidive ($r = 0,25$ et $r = 0,26$ respectivement). Comme nous l'avons constaté pour la prévision de l'échec du programme, la perpétration d'une infraction avec violence n'était pas associée à la récidive. De plus, aucun des huit délinquants sexuels n'a récidivé dans l'année qui a suivi sa participation au programme.

La dépendance de l'aide sociale et la vie dans un foyer de groupe étaient associées à la récidive, le deuxième facteur montrant la plus forte corrélation ($r = 0,36$). Cependant, les délinquants qui vivaient dans une maison de transition ou un autre établissement résidentiel présentaient aussi un risque plus élevé que les autres. Lorsque nous avons introduit dans l'équation le risque et les besoins des délinquants, l'association entre la vie en foyer de groupe et la récidive est demeurée statistiquement significative ($r = 0,29$, $p < 0,001$).

Deux variables directement liées à la surveillance électronique étaient associées à la récidive : le nombre de visites effectuées par le surveillant pour vérifier l'équipement et la durée de la participation au programme. Les récidivistes ont reçu plus de visites de leur surveillant que les non-récidivistes (7,3 contre 5,3) et ont participé moins longtemps au programme (63,5 jours contre 81,0 jours). Cependant, lorsque nous avons introduit dans l'équation les niveaux de risque et de besoins, cette relation a disparu. C'est-à-dire que les clients à risque plus élevé étaient susceptibles de faire l'objet de plus fréquentes visites pour vérification. En outre, comme ces délinquants ont probablement été placés dans le programme plus tard au cours de leur peine et ont échoué dans une proportion plus élevée que les délinquants à faible risque, ils ont donc passé moins de temps dans le programme.

Ceux qui ont dit qu'il leur était facile de parler de leurs problèmes personnels avec leur surveillant et que celui-ci les avait réellement aidés ont été moins nombreux à récidiver. La recherche sur les influences sur le comportement a montré qu'il est important que le client ait une relation interpersonnelle positive avec son conseiller ou son thérapeute, et qu'il ressente un certain sentiment de bien-être en sa présence (Andrews et Kiessling, 1980). Nos constatations confirment qu'il est important que les surveillants établissent avec les clients une relation qui incite ces derniers à changer de comportement. De même, dans les cas où les surveillants estimaient que le programme avait été bénéfique pour les délinquants et les avait empêchés de commettre de nouveaux crimes, l'issue du programme semblait plus favorable.

La participation à un traitement n'était pas liée à la récidive. Environ les deux tiers (69,7 %) des délinquants sous surveillance électronique ont participé à un traitement. Toutefois, il n'y avait pas de différence statistiquement significative entre les taux de récidive des délinquants qui avaient suivi un traitement (25,2 %) et de ceux qui n'en avaient pas suivi (25,4 %). Comme nous l'avons déjà dit, le traitement comprenait divers types programmes (toxicomanie, connaissances pratiques, délinquance sexuelle, etc.) faisant appel à diverses méthodes (p. ex. groupes d'entraide, interventions cognitivo-comportementales). Par conséquent, la nature générale de ces programmes de traitement peut expliquer l'absence de différences entre les taux de récidive. Nous ferons une

analyse plus détaillée des répercussions du traitement lorsque nous examinerons le LRP de Terre-Neuve.

En résumé, lorsque nous avons comparé les programmes de SE des trois provinces, nous n'avons trouvé aucune différence statistiquement fiable entre les taux de récidive des délinquants. Presque tous les prédicteurs de la récidive pouvaient être réduits au niveau de risque et de besoins. Autrement dit, que le délinquant participe au programme de SE de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan ou de Terre-Neuve, cela ne faisait aucune différence. Il suffisait de connaître son niveau de risque et de besoins pour expliquer la récidive future. Si les répercussions des variations entre les programmes de SE sont presque négligeables, la SE ajoute-t-elle réellement quelque chose aux sanctions plus traditionnelles que sont l'incarcération et la probation? Nous examinons maintenant cette question.

L'efficacité des sanctions : SE, probation et incarcération

Dans la plupart des évaluations des effets de la surveillance électronique sur la récidive, on établit une comparaison entre les délinquants sous SE et des détenus, sans tenir compte du niveau de risque et de besoins des uns et des autres. Dans notre étude, nous avons aussi utilisé un groupe témoin, mais nous avons également tenu compte de l'influence possible du niveau de risque et de besoins. Nous avons aussi eu recours à un petit échantillon de probationnaires qui n'étaient pas soumis à la SE. Par conséquent, nous étions en mesure de répondre aux deux questions suivantes :

1. Le taux de récidive des délinquants sous SE est-il différent de celui des *détenus mis en mis en liberté*?
2. Le taux de récidive des délinquants sous SE est-il différent de celui des *probationnaires*?

Un total de 262 délinquants ont participé aux programmes de SE dans les trois provinces. Les délinquants des provinces constituaient le groupe témoin des détenus (n = 240), et les probationnaires de la Saskatchewan et de Terre-Neuve constituaient le groupe témoin des probationnaires (n = 30). Il n'y avait pas de différences statistiques entre les niveaux de risque et de besoins des détenus et des probationnaires des trois provinces. Les taux de récidive pour les trois groupes étaient de 26,7 % (délinquants ayant participé à un programme de SE, 33,3 % (probationnaires) et 37,9 % (détenus) (tableau 13).

Tableau 13. Récidive et niveau moyen de risque et de besoins, par province et par groupe

	SE			Détenus			Probationnaires	
	C.-B.	Sask.	T.-N.	C.-B.	Sask.	T.-N.	Sask.	T.-N.
LSI-R	20,2	20,3	24,8	25,6	24,8	22,6	25,2	25,4
Total		21,2			24,1		25,3	

Échelle du Manitoba	9,8	9,4	10,7	12,2	10,9	10,6	11,8	9,8
Total		9,9			11,1		10,6	
Récidive (%)	30,4	17,3	32,1	54,7	29,2	31,0	30,8	35,3
Total		26,7			37,9		33,3	

Les taux de récidive semblaient favoriser les délinquants du programme de SE ($\chi^2 = 7,22$, dl = 2, $p < 0,05$). Ce sont eux qui avaient le plus faible taux de récidive (26,7 %). Cependant, ces délinquants avaient aussi des scores moins élevés sur le LSI-R (21,2) que les probationnaires (25,3) et les détenus (24,1; $F(2\ 527) = 9,25$, $p < 0,001$). Les scores sur l'échelle du Manitoba étaient de 9,9 pour les délinquants des programmes de SE, 10,6 pour les probationnaires et 11,1 pour les détenus ($F(2\ 531) = 8,58$, $p < 0,001$). On pouvait donc expliquer le plus faible taux de récidive des participants à la SE par les différences entre les niveaux de risque et de besoins des trois groupes. D'autres analyses ont confirmé cette hypothèse. Lorsque nous avons introduit les scores de risque et de besoins comme contrôle statistique, les différences entre les taux de récidive ne pouvaient être attribuées au type de sanction (c.-à-d. SE, probation ou incarcération).

Ces constatations ont d'importantes conséquences pour la détermination de la peine et les méthodes correctionnelles de répression du comportement criminel. L'un des objectifs de la détermination de la peine et des services correctionnels est de réduire la récidive. Or, on constate que la SE, par rapport aux deux autres types de sanctions, ne présente aucun avantage dans ce domaine. Les défenseurs des programmes de SE prétendent que même si la SE ne réduit pas la récidive, du moins elle ne l'augmente pas; par conséquent, la SE constitue une solution moins coûteuse que l'incarcération. Pour étayer leur conclusion, ils présentent des évaluations qui montrent que les délinquants sous SE, par rapport à des groupes témoins de détenus, ont un taux de récidive plus faible. Malheureusement, on ne donne aucun renseignement sur le niveau de risque dans ces évaluations, et nous avons le sentiment que les détenus présentent un plus grand risque que les délinquants sous SE. Si ces études avaient tenu compte du risque que présentent les délinquants, comme nous l'avons fait, l'argument en faveur de l'utilisation de la SE demeurerait plausible. Cependant, la question importante qu'il convient de se poser à propos des effets de la SE sur la récidive est celle-ci : « par rapport à quelle autre sanction? »

Lorsque nous avons comparé les taux de récidive des délinquants sous SE et des probationnaires, nous n'avons trouvé aucune différence statistiquement significative. Les taux étaient de 26,7 % pour les délinquants sous SE, et de 33,3 % pour les probationnaires. Lorsque nous avons introduit le facteur risque-besoins dans l'analyse, cela n'a pas changé sensiblement les résultats. Les taux ajustés étaient alors de 27 % et de 31 % ($\chi^2 = 0,59$). Il est vrai que l'échantillon des probationnaires était de petite taille; cependant, après avoir aussi comparé la récidive chez les délinquants sous SE et chez le groupe témoin de détenus en tenant compte du facteur risque-besoins, il nous faut conclure que l'ajout de la condition de surveillance électronique n'a eu que peu d'effet sur la récidive.

Le programme de traitement de Terre-Neuve

Si divers types de sanctions n'ont aucun effet sur la récidive, alors comment pouvons-nous réduire la récidive? Les ouvrages généraux sur la réadaptation des délinquants donnent à penser que les programmes de traitement pertinents peuvent jouer ce rôle. Presque tous les délinquants sous SE à Terre-Neuve devaient participer au Learning Resources Program (LRP). Il s'agit d'un programme de traitement relativement intensif qui est offert durant deux heures et demie par jour, à raison de quatre jours par semaine. Un examen indépendant du programme a révélé que le LRP semble bien

adapté aux délinquants et qu'on s'attend à une réduction de la récidive allant de 15 à 25 % (Gendreau, 1996, p. 8).

Nous n'avons trouvé aucune différence statistiquement significative entre les scores de risque et de besoins des trois échantillons de délinquants de Terre-Neuve, que ce soit sur le LSI-R, l'échelle du Manitoba ou l'outil de classement de Terre-Neuve (une variante du système de classement du Wisconsin). Nous avons donc combiné les probationnaires et les délinquants sous SE pour former un groupe de traitement composé de 71 délinquants (les deux délinquants sous SE qui avaient un emploi et n'avaient pas pu suivre le LRP ont été exclus de l'analyse). Nous avons comparé ce groupe de traitement au groupe de détenus (n = 100) qui n'avaient pas participé au LRP. Il n'y avait pas de différences entre les deux groupes; les délinquants étaient semblables à plusieurs points de vue : âge, années d'études, nombre d'infractions ayant donné lieu à la condamnation actuelle, condamnations antérieures et durée de la peine. Ils présentaient aussi des caractéristiques semblables sur les plans de l'emploi, de l'état civil et de la toxicomanie.

Les analyses préliminaires semblaient montrer que le traitement n'avait aucun effet. Les taux de récidive des deux groupes étaient presque identiques (32,4 % contre 31,0 %; $\chi^2 = 0,04$). Nous avions pensé que les délinquants qui avaient suivi un traitement auraient eu un taux de récidive moins élevé que les autres. Toutefois, l'une des caractéristiques des programmes efficaces de réadaptation est que les services intensifs destinés aux délinquants à *risque élevé* sont plus efficaces. Les traitements intensifs offerts aux délinquants à faible risque n'ont habituellement aucun effet sur la récidive ou, dans certains cas, entraînent une légère augmentation de la récidive (Andrews et Bonta, 1998; Andrews, Zinger et coll., 1990). Par conséquent, il était important d'évaluer le programme par rapport au niveau de risque des délinquants.

Même si le programme de Terre-Neuve acceptait de nombreux délinquants à risque élevé, il y avait aussi des délinquants à faible risque. Sur le LSI-R, les scores risque-besoins des participants s'échelonnaient entre 13 et 43. Prenant le point médian du LSI-R (score de 23), nous avons formé un groupe de délinquants à faible risque (n = 86) et un groupe à risque élevé (n = 83), à la fois pour les délinquants du LRP (71) et pour les délinquants du groupe témoin (100). Les taux de récidive des quatre groupes sont présentés au tableau 14. Nous avons obtenu des résultats presque identiques avec l'échelle du Manitoba, en utilisant un score moyen de 10 (nous n'avons pas pu procéder à cette comparaison avec l'outil de Terre-Neuve parce qu'il nous manquait le score de 39 délinquants).

Tableau 14. Pourcentage de récidive, selon le niveau de risque et la participation à un traitement (n)

Niveau de risque (LSI-R)	Traitement	
	Oui (participants au LRP)	Non (détenus)
Faible	32,3 (10)	14,5 (8)
Élevé	31,6 (12)	51,1 (23)

Note : n = nombre de récidivistes.

Nous avons constaté une interaction statistiquement significative entre le traitement et le niveau de

risque ($F(1,165) = 6,99$, $p < 0,01$). Comme on le voit au tableau 14, douze des 38 délinquants (31,6%) à risque élevé ayant suivi un traitement ont récidivé, par rapport à 23 des 45 délinquants (51,1 %) à risque élevé qui n'avaient pas reçu de traitement. Par ailleurs, les délinquants à faible risque soumis à un traitement avaient un taux de récidive *plus élevé* que ceux qui ne l'avaient pas été (32,3 % contre 14,5 %). Cette constatation explique aussi pourquoi nous n'avons trouvé aucune différence entre les taux de récidive lorsque nous avons simplement comparé les délinquants soumis à traitement et les autres. Les effets positifs qu'avait eu le programme pour les délinquants à risque élevé ont été masqués par l'augmentation de la récidive chez les délinquants à faible risque.

Les résultats de notre étude confirment les conclusions des ouvrages généraux sur la réadaptation des délinquants. Les interventions cognitivo-comportementales structurées peuvent s'avérer efficaces. De même, comme le montrent des résultats de recherche, nous avons constaté que le traitement est plus efficace lorsqu'il est offert aux délinquants à risque élevé, même dans des conditions de surveillance intensive (Gendreau et coll., 1994). Il serait donc nécessaire d'améliorer les critères d'admissibilité des délinquants au LRP. En plaçant des délinquants à faible risque dans ce programme, on a obtenu des effets non désirés. Non seulement on a gaspillé des ressources de traitement, mais on a contribué à augmenter les activités criminelles d'un certain nombre de délinquants. Nous n'avons pas de preuve probantes, mais nous pouvons supposer que les interactions quotidiennes des délinquants à faible risque et des délinquants à risque plus élevé durant le programme de traitement ont renforcé chez les premiers la pensée et le comportement criminels.

Chapitre V. Résumé général et conclusions

L'attrait de la surveillance électronique tient beaucoup à la possibilité qu'elle constitue une solution de rechange rentable à l'incarcération sans compromettre la sécurité de la population. Cependant, les résultats des évaluations qui sont décrites dans divers ouvrages sont difficiles à interpréter en raison des graves lacunes sur le plan de la méthode utilisée. Bien que notre étude ait aussi des lacunes, elle comporte des améliorations par rapport aux évaluations précédentes, les plus notables étant que nous avons utilisé des groupes témoins constitués de détenus et de probationnaires, et que nous avons tenu compte du facteur de risque et de besoins dans nos comparaisons entre les groupes.

Les trois programmes provinciaux étaient différents quant à la sélection des participants et aux modalités du programme. Les délinquants de la Colombie-Britannique semblaient être ceux qui avaient commis les infractions les moins graves, et nous avons constaté des différences entre les opinions du personnel et des délinquants à propos des programmes. De façon générale, les programmes de SE faisant appel à des agents de probation ont été mieux cotés par les délinquants que celui dont la surveillance avait été confiée à des agents de correction. Même si le type de surveillance était lié à la « satisfaction du client », le taux global de succès dans le programme était le même dans les trois provinces. C'est dire que même si les délinquants appréciaient leur surveillant et le programme, ils n'avaient pas de meilleurs résultats.

L'analyse des caractéristiques des délinquants et des programmes a montré que le succès dépend plutôt du niveau de risque des délinquants. En connaissant simplement le niveau de risque et de besoins du délinquant, il était facile de dire si le délinquant terminerait le programme sans incident. Le fait que les délinquants soient dirigés vers le programme par un tribunal ou par le système correctionnel ne semblait avoir aucun effet. Les taux de succès élevés dont on fait état dans le présent document et dans d'autres ouvrages ne sont peut-être dus qu'au fait que les programmes admettent des délinquants qui présentent un risque relativement faible.

L'analyse sur la récidive a montré que la surveillance électronique n'a pas d'effet sur le comportement criminel. L'une des conclusions les plus révélatrices est que le taux de récidive des

délinquants sous SE n'était pas différent de celui des probationnaires lorsque nous tenions compte du facteur risque-besoins. Cette constatation nous fait mettre en doute l'économie que la SE est censée entraîner par rapport à la probation.

Tout comme dans les ouvrages généraux sur les délinquants, nous avons constaté que le traitement est associé à une réduction de la récidive. Le traitement intensif destiné aux délinquants à risque élevé, en particulier, a donné des effets positifs. Voilà donc un des avantages que pourrait apporter l'utilisation de la SE comme solution de rechange. Les délinquants à risque élevé qui auraient normalement purgé une peine d'incarcération ont été surveillés dans la collectivité et ont eu un taux de récidive plus faible après le traitement que des délinquants présentant le même niveau de risque qui ont été mis en liberté sans avoir suivi de traitement. En outre, les délinquants qui ont participé au LRP et qui étaient sous SE ont été plus nombreux à terminer le programme sans incident que les probationnaires qui participaient au LRP. Il semble donc que la SE pourrait non seulement augmenter la tolérance à l'égard de la mise en liberté de délinquants à risque élevé dans la collectivité, mais qu'elle pourrait aussi réduire le nombre de cas d'abandon du traitement. Ceci dit, il se peut toutefois qu'il existe d'autres interventions moins coûteuses et moins importunes que la SE qui peuvent améliorer la participation au traitement.

Bibliographie

Andrews, D. A. et Bonta, J. (1995). The Lever of Service Inventory - Revised, Toronto (Ont.), Multi-Health Systems.

Andrews, D. A. et Bonta, J. (1998). The psychology of criminal conduct (2nd ed.), Cincinnati (OH), Anderson.

Andrews, D. A., Zinger, I., Hoge, R. D., Bonta, J., Gendreau, P. et Cullen, F. T. (1990). Does correctional treatment work? A psychologically informed meta-analysis. Criminology, 28, p. 369-404.

Andrews, D. A. et Kiessling, J. J. (1980). Program structure and effective correctional practices: A summary of the CaVIC research. Dans R. R. Ross et P. Gendreau (Éd.), Effective correctional practice (p. 439-463). Toronto (Ont.), Butterworth.

Ball, R. A., Huff, C. R. et Lilly, R. J. (1988). House arrest and correctional policy: Doing time at home. Newbury Park (CA), Sage.

Ball, R. A. et Lilly, R. J. (1986). A theoretical examination of home incarceration. Federal Probation, 50, p. 17-24.

Baumer, T. L., Maxfield, M. G. et Mendelsohn, R. I. (1993). A comparative analysis of three electronically monitored home detention programs. Justice Quarterly, 10, p. 121-142.

Beck, J., Klein-Saffran, J. et Wooten, H. B. (1990). Home confinement and the use of electronic monitoring with federal parolees. Federal Probation, 54, p. 22-31.

Bonta, J., Parkinson, R., Pang, B., Barkwell, L. et Wallace-Capretta, S. (1994). The revised Manitoba classification system for probationers. Ottawa (Ont.), Soliciteur général Canada.

British Columbia Corrections Branch. (1995). British Columbia Corrections Branch electronic monitoring program. Dans K. Schulz (Éd.), Electronic monitoring and corrections: The policy, the operation, the research. (p. 53-58). Burnaby (BC), Simon Fraser University.

Canada. (1996). Croissance de la population carcérale - Rapport à l'intention des ministres responsables de la Justice du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Ottawa (Ont.), Solliciteur général Canada.

Canada. (1998). Croissance de la population carcérale - Deuxième rapport d'étape. Ottawa (Ont.), Solliciteur général Canada.

Cullen, F. T., Wright, J. T. et Applegate, B. K. (1996). Control in the community: The limits of reform? Dans A. T. Harland (Éd.), Choosing correctional options that work: Defining the demand and evaluating the supply. (p. 69-116). Thousand Oaks (CA), Sage.

Denton, M. (1988). Statistical report (Dec.), Harper Woods, Michigan. Décrit dans A. K. Schmidt, Electronic monitoring in the United States. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Chicago (IL), Nelson Hall.

Fox, R. G. (1987). Dr. Schwitzgebel's machine revisited: Electronic monitoring of offenders. Australian and New Zealand Journal of Criminology, 20, p. 131-147.

Gendreau, P. (1996). A review of the Learning Resources Program. Report to Corrections Research, Solliciteur général Canada. Ottawa (Ontario).

Gendreau, P. et Andrews, D. A. (1996). Correctional Programs Assessment Inventory (CPAI, 6e édition). Department of Psychology, University of New Brunswick, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick.).

Gendreau, P., Cullen, F. T. et Bonta, J. (1994). Intensive rehabilitation supervision: The next generation in community corrections? Federal Probation, 58, p. 72-78.

Gendreau, P., Little, T. et Goggin, C. (1996). A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: What works! Criminology, 34, p. 575-607.

Lilly, R. J. (1992). Electronic monitoring: Another fatal remedy? Dans C. A. Hartjen et E. E. Rhine (Éd.), Correctional theory and practice (p. 87-115). Chicago (IL), Nelson-Hall.

Lilly, R. J., Ball, R. A., Curry, G. D. et McMullen, J. (1993). Electronic monitoring of the drunk driver: A seven-year study of the home confinement alternative. Crime and Delinquency, 39: p. 462-484.

Lilly, R. J., Ball, R. A., Curry, G. D. et Smith, R. C. (1992). The Pride, Inc., program: An evaluation of 5 years of electronic monitoring. Federal Probation, 56, p. 42-47.

Mainprize, S. (1992). Electronic monitoring in corrections: Assessing cost effectiveness and the potential for widening the threat of social control. Canadian Journal of Criminology, 34, p. 161-180.

Mainprize, S. (1995). Social, psychological, and familial impacts of home confinement and electronic monitoring: Exploratory research findings from British Columbia's pilot project. Dans K. Schulz (Éd.), Electronic monitoring and corrections: The policy, the operation, the research. (p. 141-187). Burnaby (BC), Simon Fraser University.

Maxfield, M. G. et Baumer, T. L. (1990). Home detention with electronic monitoring: Comparing pretrial and postconviction programs. Crime and Delinquency, 36, p. 521-536.

McGowan, J. (1988). Letter to the Honorable Nortan Josephson May 19. Décrit dans A. K. Schmidt, Electronic monitoring in the United States. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Chicago (IL), Nelson Hall.

Mortimer, E. et May, C. (1997). Electronic monitoring in practice: the second year of the trials of curfew orders. Home Office Research Study 177. London (England), Research and Statistics Directorate, Home Office.

Motiuk, M. S., Motiuk, L. L. et Bonta, J. (1992). A comparison between self-report and interview-based inventories in offender classification. Criminal Justice and Behavior, 19, p. 143-159.

Nee, C. (1990). Electronic monitoring in England and Wales: Some key issues. Research Bulletin #29. Home Office Research and Statistics Department, London (England).

Nuffield, J. (1997). Programme de déjudiciarisation à l'intention des adultes. (Rapport pour spécialistes n° 1997-05). Ottawa (Ont.), Solliciteur général Canada.

Ontario (1991). An evaluation of the electronic monitoring pilot project: Mimico correctional centre, April, 1989 - October, 1990. North Bay, Ministry of Correctional Services of Ontario.

Petersilia, J. (1988). House arrest. Report No. NCJ 104559. Washington, DC, National Institute of Justice.

Renzema, M. et Skelton, D. T. (1990). Use of electronic monitoring in the United States: 1989 update. NIJ Research in Action, No. 222 (Nov./Dec.), p. 9-13.

Rogers, R. et Jolin, A. (1989). Electronic monitoring: A review of the empirical literature. Journal of Contemporary Criminal Justice, 5, p. 141-153.

Roy, S. (1997). Five years of electronic monitoring of adults and juveniles in Lake County, Indiana: A comparative study on factors related to failure. Journal of Criminal Justice, 20, p. 141-157.

Whittington, M. (1987). Supervised electronic confinement pilot program October 1986 - September 1987: Final report. Santa Anna (CA), Orange County Probation Department.